

## ARTÍCULO

Arcidiácono, Pilar y Gamallo, Gustavo (2017). “Quince años de litigio habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. De la ‘otra ventanilla’ al ‘cierre del grifo’”, *Papeles de Trabajo*, 11 (19), pp. 209-230.

## RESUMEN

El artículo analiza más de diez años de litigios judiciales por el ingreso y la permanencia en el programa de subsidios a la emergencia habitacional del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: más de tres mil causas de carácter individual fueron iniciadas por la defensa pública en protección de la población en situación de pobreza. Esas causas se fueron convirtieron en el mayor reclamo en materia social en los tribunales locales mostrando un elevado nivel de democratización en el acceso a la justicia. Durante el proceso se establecieron circuitos institucionales y prácticas adaptativas entre el poder ejecutivo y el poder judicial. Los tribunales se consolidaron como “la otra ventanilla” de suministro de los subsidio habitacionales para esos sectores sociales. A partir de 2012 el poder legislativo local introdujo criterios de selectividad según la situación de vulnerabilidad de la población que excluyeron del recurso legal a amplios grupos de personas (“cierre del grifo”). Sin embargo, los aspectos sustantivos de la relación entre los poderes, el alcance del “derecho a la vivienda” y la respuesta programática frente a la crisis habitacional no fueron modificados.

**Palabras clave:** *Pobreza, política habitacional, movilización legal, derecho a la vivienda, Ciudad de Buenos Aires.*

## ABSTRACT

The article analyzes a kind of judicial litigation which has been carried on for more than ten years: the one that seeks for the entrance and permanence in the emergency housing subsidy program from the Buenos Aires City Government. More than three thousand individual claims were initiated by the public defense in order to protect the population experiencing a situation of poverty. Those cases turned into the greater social claim in the local courts, showing a high level of democratization with regard to the access to justice. During the process institutional and practical circuits between the executive authority and the judicial power were settled. The courts consolidated as “the other window” of provision of a housing subsidy for those social sectors. As of 2012 the local legislative branch introduced selectivity criteria according to the population’s situation of vulnerability which excluded large groups of people from the legal resource (“tap closing”). Nevertheless, the substantive aspects of the relation between State branches, the significance of the “right to housing” and the programmatic answer to the housing crisis were not modified.

**Key words:** *Poverty, housing policy, legal mobilization, right to housing, Buenos Aires City.*

Recibido: 3/11/2015

Aceptado: 23/8/2015

# Quince años de litigio habitacional en la Ciudad de Buenos Aires

## De la “otra ventanilla” al “cierre del grifo”

por **Pilar Arcidiácono**<sup>1</sup> y **Gustavo Gamallo**<sup>2</sup>

### Presentación

No es posible comprender la política habitacional desplegada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) sin abordar el entramado judicial que la integra. Recientes investigaciones analizaron diversos aspectos del asunto: el creciente proceso de movilización social y legal en las villas (Cravino *et al*, 2013; Delamata *et al*, 2014); la jurisprudencia emergente de las sentencias a propósito del litigio habitacional (González Castro Feijóo, 2011; Bestard y Royo, 2012; Gargarella y Maurino, 2012; Sabsay, 2012; Faerman, 2013; Bercovich y Maurino, 2013; Zayat, 2013;

---

1 Licenciada en Ciencia Política, Magíster en Políticas Sociales y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja” - Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. pilar.arcidiacono@gmail.com.

2 Licenciado en Sociología, Magíster en Políticas Sociales y Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Profesor Adjunto de la Universidad de Buenos Aires y Co-director del Grupo de Trabajo Interdisciplinario “Derechos Sociales y Políticas Públicas” (UBA). ggamallo@derecho.uba.ar.

Thury Cornejo, 2013) y sus efectos en las tomas de posición del ejecutivo local (Verón, 2011; Merlinsky, 2013; Bermúdez *et al*, 2014; Royo, 2014; Arcidiácono y Gamallo, 2014); la democratización del acceso a la justicia a través de los nuevos reclamos judiciales, la característica de los actores litigantes y la institucionalidad judicial local (Di Stefano, 2012); el perfil y la formación de los jueces del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario y su efecto sobre las demandas de igualdad (Cardinaux *et al*, 2012). El interés del presente artículo es el efecto de la acción judicial sobre la política de subsidios a la emergencia habitacional del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA).<sup>3</sup> Creada a mediados de los años ochenta, entregaba prestaciones limitadas y de bajo monto, orientadas hacia ciertas circunstancias excepcionales, si bien desde fines de los años noventa se fue convirtiendo en una práctica habitual y extendida del Ministerio de Desarrollo Social (DS).<sup>4</sup> A partir de 2001, el Ministerio Público de la Defensa (MPD) del Poder Judicial de la Ciudad (PJ) presentó los primeros recursos de amparo ante los tribunales del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario (FCAyT) contra el GCBA para mantener su vigencia en defensa de la población afectada.<sup>5</sup>

Desde 2002 se registró un notable aumento del valor del suelo urbano en la CABA. Los propietarios de inmuebles o terrenos aptos se orientaron hacia nuevos emprendimientos inmobiliarios provocando un flujo de desalojos con la pérdida de la vivienda de aquellas familias que en ellas residían mediante alquileres u ocupaciones irregulares; muchas expulsiones fueron también iniciadas por el GCBA y por el Estado Nacional para la recuperación de inmuebles propios (MPT/CELS, 2013; CEyS, 2013; Viale y Svampa, 2014; Auyero, 2014). Se estima que entre 2004 y 2010 fueron desalojadas unas 20 mil familias (CEyS, 2013): el “puño visible” del poder estatal contra los pobres, según la gráfica expresión de Auyero (2014), se manifestó en ese proceso.<sup>6</sup> En 2010, unas 104

3 En Arcidiácono y Gamallo (2011) se reflexionó sobre la relación entre necesidades, satisfactores, derechos sociales y judicialización.

4 Durante el período bajo estudio esa dependencia llevó diferentes denominaciones. Para abreviar, llamaremos “Desarrollo Social” a la intervención de dicha agencia.

5 En el FCAyT del Poder Judicial de la CABA se debaten los procesos legales en los cuales el GCBA es parte: actualmente existen 24 juzgados de Primera Instancia, tres salas forman parte de la Cámara de Apelaciones y el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) es la instancia máxima. El Ministerio Público de la Defensa (MPD) que actúa en el FCAyT identifica tres instancias jerárquicas: la Defensoría General Adjunta tiene competencias frente al fuero, dos Defensorías de Cámara y seis Defensorías de Primera Instancia. El Ministerio Público Tutelar (MPT) actúa en aquellos casos donde se encuentran involucrados niños, niñas y adolescentes y personas afectadas en su salud mental; compuesto también por tres instancias jerárquicas: Asesoría General, dos Asesoría de Cámara y cuatro Asesoría de Primera Instancia.

6 Los desalojos se tramitan ante tribunales con diversas competencias y jurisdicciones: civiles y penales, nacionales, locales y federales o bien se resuelven en una instancia administrativa. Para los propietarios de viviendas o terrenos que solicitan su desocupación, la justicia se mani-

mil personas vivían en hoteles, inquilinatos y casas tomadas en condiciones de precariedad (Rodríguez et. al, 2013).

En ese contexto restrictivo, los litigios arriba mencionados se consolidaron como la principal actividad del MPD en el FCAyT y convirtieron a los tribunales en “la otra ventanilla” en donde reclamar el acceso y sobre todo la continuidad de la percepción del subsidio habitacional. Durante el período se tramitaron aproximadamente unas tres mil quinientas acciones de amparo. Las biografías de los reclamantes (que no se analizan aquí) presumen ahorros, ingresos y capital social insuficiente para obtener por medios propios una vivienda o para calificar en el mercado formal de la vivienda en renta.

A partir de 2012 tres factores modificaron el escenario institucional. En primer lugar, las leyes N°4.036 y N°4.042 introdujeron criterios restrictivos respecto del alcance de la política social del GCBA con efectos sobre la cuestión habitacional. Segundo, uno de esos casos logró sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) sentando jurisprudencia sobre el derecho a la vivienda pero sin entregar una respuesta amplia y colectiva al problema habitacional. Tercero, una serie de fallos judiciales del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de la CABA basándose en la nueva legislación introdujeron respuestas estandarizadas y previsibles a la vez que restringieron la población beneficiada.

Nuestra hipótesis es que ese conjunto de acontecimientos posteriores a 2012 no alteraron sustancialmente la configuración de la respuesta típica del período previo: esto es, por un lado, la concepción sobre el derecho a la vivienda de los tribunales locales reducida a la administración de un magro subsidio y por otro lado, la dinámica de mutua funcionalidad entre el poder ejecutivo y el judicial local en la gestión del problema habitacional (Arcidiácono y Gamallo, 2014). En cambio, introdujo una clasificación taxativa de las poblaciones incluidas y excluidas deudora de una concepción residual de la acción estatal: el “cierre del grifo” por parte del TSJ, expresión que ya se encontraba presente en el estudio anterior, se manifestó con claridad como una restricción en cuanto a ciertos grupos de población mediante la interpretación de la normativa vigente, con implicancias en las estrategias selectivas y en las prácticas probatorias del MPD.<sup>7</sup>

---

fiesta como un canal “expedito”. Prima el derecho a la propiedad de quien solicita la restitución por sobre el derecho a la vivienda adecuada, el debido proceso, el derecho a defensa y a la protección contra desalojos forzosos (Arcidiácono et al, 2009)

7 La primera parte de la investigación fue realizada en el marco del Proyecto PICTO 2010 – 0051 (FONCYT) “Acceso a la justicia y marginaciones sociales. Líneas estratégicas provenientes del activismo judicial y social en la región metropolitana de Buenos Aires” en 2013. La segunda parte fue desarrollada como parte del Proyecto Interdisciplinario de Investigación UBACyT (Grupo Consolidado, Programación Científica 2014 – 2017) N° 20620130100013BA

## La otra “ventanilla”<sup>8</sup>

La política de subsidios a la emergencia habitacional fue diseñada por las autoridades de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a mediados de los años ochenta entendida como una respuesta transitoria administrada por el área de DS y no como un componente estricto de la política habitacional. Específicamente, la Ordenanza Municipal N° 41.110 de 1986 creó el Programa Asistencia para Casos de Emergencia Individual y Familiar (ACEIF) que autorizaba la entrega de un subsidio individual para hacer frente al pago de una habitación de hotel por un plazo máximo de quince días encuadrada en una situación excepcional.

Diversos factores pusieron en evidencia la inadecuación de esa política para atender una crisis habitacional a gran escala. El deterioro de la situación social agravó el déficit habitacional durante la década de los noventa. En ese escenario, las autoridades locales comenzaron a utilizar en forma recurrente el ACEIF para hacer frente a una demanda para la cual no había políticas consistentes, forzando su marco normativo, administrativo y de seguimiento social. Entre enero de 1999 y diciembre del mismo año se estimaba que los perceptores del subsidio ACEIF que habitaban en hoteles habían trepado de 1.160 a 3.500 personas, a 6.500 en 2000 y a 8.000 al año siguiente llegando a un máximo de 8.500 en octubre de 2002 (SSGAS, s/f). Otra fuente indica que en 2000 alcanzó un promedio diario de 4.832 personas asistidas alojadas en hoteles (DGEyC, 2013) y a 9.055 en 2002 (Mazzeo y Roggio, 2012). Su implementación se encontraba desbordada recibiendo severos cuestionamientos por parte de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad (Verón, 2011). El activismo judicial se originó con la presentación por parte del MPD de 104 recursos de amparos a mediados de 2001 que reclamaron ante

---

“Brechas de bienestar y marginaciones sociales en Argentina”. El estudio tiene carácter descriptivo-interpretativo, con base a un esquema histórico narrativo macrosocial; el horizonte geográfico fue la CABA y se realizó un corte diacrónico del período 2000-2015, extendiendo la interpretación a procesos precedentes. La evidencia se obtuvo mediante técnicas cualitativas de investigación. Se realizaron entrevistas en profundidad a informantes de los distintos poderes públicos locales en 2013 y en 2015: juez (FCAYT); defensor (FCAYT); funcionario (MPD); funcionarios de la Oficina de Orientación al Habitante (MPD); Asesor Tutelar (FCAYT); funcionario de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad; funcionarios de la Dirección General de Asistencia Social Inmediata (DS); ex ministro (DS); ex legisladores; funcionario de la Auditoría General de la Ciudad (se hace uso del masculino como denominación general de los cargos y funciones a fin de preservar la identidad de las personas entrevistadas). Asimismo, se realizó el análisis de contenido de documentos oficiales de diverso tipo (informe de auditoría, sesiones de la Legislatura local, leyes y decretos, sentencias judiciales, entre otros). Se obtuvo información adicional a través de sendos pedidos de información al MPD (2012 y 2015). Se realizó también una observación no participante en una actividad abierta al público del MPD (convocada para el debate sobre el alcance del derecho a la vivienda) en septiembre de 2015.

8 Esta sección sintetiza y amplía aspectos desarrollados en Arcidícono y Gamallo (2014).

el FCAyT dos cuestiones: la permanencia de las familias en los hoteles, cuestión que recibió una respuesta favorable, y la mejora de la calidad de las soluciones habitacionales (González Castro Feijóo, 2011).<sup>9</sup>

El incidente obligó a introducir cambios en el programa de subsidios habitacionales sin que ello sentara las bases de una nueva política de vivienda transitoria. La respuesta del Poder Ejecutivo (PE) del GCBA estableció una línea de continuidad con unas medidas de la vieja municipalidad originada, insistimos, con otros propósitos. Inicialmente, el Decreto 852/02 amplió el plazo de los quince días que autorizaba la ACEIF incorporando la posibilidad de percepción en una única cuota y cerrando el ingreso a nuevos beneficiarios (Bermúdez *et al*, 2014) sin modificar la calidad de los satisfactores suministrados: el subsidio se consolidó como una respuesta poco generosa e inadecuada frente a la crisis habitacional. Las posteriores modificaciones del mencionado decreto (690/06, 960/08, 167/11 y 293/13) alteraron sus condiciones (en términos de plazos máximos, formas de acceso, montos, requisitos de los receptores) pero la consolidación de un componente en el cual se apoyaba la política habitacional dejó de ser una excepción para convertirse en regla. Si bien el objetivo fue la reducción de los potenciales beneficiarios, el efecto fue otro: hacia mediados de 2013, la Auditoría General de la Ciudad (2014) constató más de 13 mil beneficiarios del programa. El subsidio habitacional fue fijado en 2013 en 1.800 pesos mensuales por un plazo máximo de 10 meses. Su poder de compra fue minado por la persistente inflación.

Pese a los cambios normativos, la política de subsidios habitacionales se concibió como transitoria hasta tanto sus receptores superaran las privaciones. Como tales condiciones no dependen exclusivamente de la voluntad de los involucrados, ante la extinción del plazo administrativo de vigencia del subsidio, los perceptores recurrieron a la defensa pública, que mediante patrocinio gratuito reclamó ante las autoridades de DS, ya sea en forma judicial o extra judicial, por la ampliación del plazo de percepción y permanencia. En otros casos, para lograr el acceso al subsidio negado por la vía administrativa.

La acción judicial se convirtió en un procedimiento habitual y actuó como un incentivo para adaptar el reglamento al uso corriente. Como resultado, en 2012 el 32% del presupuesto destinado a la "emergencia habitacional" se encontraba "judicializado" (Bermúdez *et al*, 2014), es decir, afectado a solventar el resultado de las sentencias. Esa intervención no produjo la revisión de fondo de la política de emergencia habi-

---

9 Estrictamente, la exigibilidad judicial de derecho a la vivienda en la CABA se inició en 2000 con el caso "Pérez Víctor" que cuestionó el alojamiento en paradores de las personas en situación de calle (González Castro Feijóo, 2011).

tacional; tuvo efectos positivos sobre la suerte de las familias que recibieron sentencias favorables y estableció límites a DS en su intento por asimilar los llamados “paradores” como una respuesta adecuada (Royo, 2014). Tampoco alentó el diálogo e interacción abierta entre los diferentes actores institucionales de los poderes estatales. En cambio, consolidó una lógica que combinó una confrontación formal e informal como un juego de transacciones e intercambios acotados, y de baja intensidad.

En apretada síntesis, se establecieron distintos mecanismo de transacción entre los poderes. Uno por demás obvio es aquel que se promueve desde el PJ frente a los responsables de DS, especialmente desde las distintas defensorías, donde se intenta solucionar cada demanda evitando la judicialización (sobre todo en aquellos casos que son identificados como de mayor “gravedad”, dejando de lado el examen sobre los criterios de prelación de cada situación particular) y limitando los perjuicios de las familias demandantes. Otro se establece en sentido contrario: de acuerdo con distintos testimonios recogidos, quienes administran el subsidio habitacional (DS) sugieren a los receptores que una vez finalizado el período de percepción de las cuotas establecidas legalmente se dirijan al MPD ya que mediante la interposición de un recurso de amparo podrían extender el plazo de otorgamiento. Consecuentemente, el PJ se fue transformando paulatinamente en la “otra ventanilla” de acceso al satisfactor (subsidio) en las condiciones en que fue definido por su decreto de creación y por los límites que le impone la Legislatura Porteña (LP) mediante la autorización presupuestaria. Ese mecanismo de intercambio aparece también como la cobertura legal para las burocracias de DS, pues a través de la decisión judicial se habilita la extensión del plazo máximo de percepción. En suma, la política de emergencia habitacional no puede comprenderse sin atender la acción judicial.

Si bien es poco razonable esperar de la “movilización legal” una suplantación del ámbito de definición de la política pública, el análisis del proceso permite afirmar que los jueces no se convirtieron en actores relevantes para la formación de una política alternativa: la crisis habitacional alimentó un paradigma de actuación individual, defensivo y remedial, lejos de la riqueza argumentativa para determinar el alcance del derecho o de propiciar modalidades deliberativas entre los poderes (ejecutivo y legislativo) (Gargarella y Maurino, 2012).

## La participación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

El caso en el que intervino la CSJN (“Quisberth Castro, SY c/GCBA s/amparo”) fue el más resonante de ese proceso de movilización legal. Resumiendo, el fallo del 24 de abril de 2012 revocó la decisión del TSJ que había remitido su actuación al fallo “Alba Quintana” de 2009 donde se establecía que podría ser satisfecho el derecho a la vivienda adecuada por paradores nocturnos. La CSJN fijó estándares mínimos que resultaron más amplios incluso que los establecidos por el juzgado de Primera Instancia y por la sentencia de la Cámara; ordenó la provisión de un alojamiento adecuado para la actora y su inclusión en un programa de vivienda que le otorgase una solución permanente a su situación habitacional. También ordenó que hasta tanto se lograra debía mantenerse el subsidio habitacional por un monto que permitiera el alquiler de un alojamiento adecuado mientras señalaba que el subsidio resultaba un paliativo temporal<sup>10</sup>. Sin dudas, que el máximo tribunal haya sentenciado sobre la temática habitacional representó un hito de relevancia jurídica, política y simbólica.

Sin embargo, interesa destacar dos cuestiones a los fines de este artículo. Primero, la demandante se encontraba en circunstancia de extrema vulnerabilidad (“niño discapacitado con madre en situación de calle”) que explica en parte las razones por las cuales fue el caso elegido; segundo, el tratamiento se esforzó por destacar su singularidad, con la aparente finalidad de evitar toda generalización. Thury Cornejo (2013) puntualiza el protagonismo en el fallo del “interés superior del niño” frente al “derecho a la vivienda”. La CSJN evitó una respuesta mayor respecto de la política habitacional como hizo, por ejemplo, involucrando a los restantes poderes en el saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo (Merlinsky, 2013) o en la movilidad jubilatoria (Bestard, Carrasco y Pautassi, 2014).

Incluso, los casos individuales y repetitivos en materia de subsidios habitacionales mostraron diferencia con los litigios estratégicos: éstos incorporaron el efecto simbólico de reconocer los problemas y sus sujetos como víctimas de violaciones de derechos (Mc Cann, 1991; Galanter, 1983) o a través del llamado “modelo experimental” tuvieron efecto “desestabilizador” sobre grandes organizaciones que permanecían cerradas frente al conflicto ordinario (Sabel y Simon 2004). Por el con-

---

10 Para mayor análisis del fallo, cfr. Bestard y Royo (2012) y Sabsay (2012). Zayat (2013) analizó cómo recogieron el planteo de la CSJN las distintas salas de la Cámara y los juzgados de primera instancia.



trario, la actuación judicial resolvió sentencias de alcance individual en forma favorable sin advertirse cambios sustanciales en la problemática que le dio origen ni en el tipo de la respuesta política. Paradójicamente, la actuación judicial tuvo como consecuencia el perfeccionamiento, la consolidación y la profundización de una línea de intervención que se encontraba desbordada y en revisión en 2001. Aun más: lo que venimos a denominar el “cierre del grifo” revela una mayor restricción del alcance del “derecho a la vivienda” en los años posteriores al resonante fallo.

### **El “cierre del grifo”**

A partir de 2012 se modificó el escenario en los diferentes poderes del GCBA con efecto en el proceso de movilización legal bajo estudio.

#### **La autolimitación de la Legislatura Porteña**

En consonancia con la falta de innovación sustantiva por parte del PE, la LP dominada por el oficialismo, se mantuvo al margen del proceso reseñado. De todos modos, en 2004 aprobó la Ley de Emergencia Habitacional N° 1.408 que recogía entre sus antecedentes la creciente judicialización de los subsidios habitacionales y se orientaba a resolver la situación de ocupantes de casas o edificios con sentencia firme de desalojo; habitantes de núcleos habitacionales transitorios y asentamientos, ocupantes de vivienda en situación de hacinamiento, inhabitables o en estado obsoleto; alojados en hoteles pensiones o en situación de calle. En 2008, se sancionó una nueva Ley de Emergencia Habitacional (N° 2.973) orientada a suspender los desalojos en los edificios pertenecientes al GCBA. Ambas fueron vetadas parcialmente y no tuvieron efectos sobre el programa de subsidios habitacionales.<sup>11</sup> Dado que el programa fue gestionado por DS, la Comisión de Vivienda de la LP no entendió en el asunto. Como se indicó, los sucesivos cambios normativos fueron realizados por decreto sin intervención legislativa.

Si bien no fue originalmente propuesta para la cuestión habitacional, la Ley N° 4.036, aprobada a fines de 2011 y promulgada al año siguiente tuvo efectos relevantes en la acción judicial. Tuvo por objeto “la protección integral de los derechos sociales [...] priorizando el acceso de aquellos en estado de vulnerabilidad social y/o emergencia a las prestaciones” (art.1) estableciendo criterios para la implementación de políticas sociales. Define como vulnerabilidad social a “la condición

---

11 Un análisis de la sanción de ambas leyes y sus consecuencias se encuentra en Verón (2011).

social de riesgo o dificultad que inhabilita, afecta o invalida la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos” y considera como "personas en situación de vulnerabilidad social" a aquellas que por razón de edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran dificultades para ejercer sus derechos (art. 6). Destaca dentro de los grupos declarados prioritarios: a) los adultos mayores a quienes se deberá asegurarles el acceso a un alojamiento y a la seguridad alimentaria (art.18); b) las mujeres con prioridad aquellas inscritas en programas contra violencia doméstica y/o sexual quienes tendrán protección y “albergue”; y c) aquellas personas con discapacidad.<sup>12</sup> En igual dirección la Ley N° 4.042 (sancionada en 2011 y promulgada en 2012) priorizó en el acceso a los programas de vivienda o hábitat a los grupos familiares con niñas, niños y adolescentes (art. 3). En síntesis: dentro del universo de personas en situación de vulnerabilidad social, se hizo la siguiente distinción: i) las personas mayores y discapacitadas tienen, entre otros, derecho a un alojamiento; y, ii) el resto de las personas tienen acceso prioritario, y dentro de este segundo grupo están en una situación privilegiada los grupos familiares con niños. Esa definición excluyó a la población que la jerga del MPD llamará “solos y solas” aludiendo a quienes carecen de personas a cargo.

Otro antecedente relevante fue la sanción en 2010 de la Ley de Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle y en Riesgo de Situación de Calle N° 3.706: vetada parcialmente por el decreto 42/2011 y reglamentada parcialmente por el Decreto 303/2013, luego del reclamo de casi cincuenta organizaciones sociales. Además de fijar la obligación de prestaciones para las “personas o grupos familiares en situación de calle”, los define como aquellos que habiten en la calle o espacios públicos en forma transitoria o permanente, que utilicen o no la red de alojamiento nocturno. También define a quienes se encuentran en “riesgo a la situación de calle” a los que padezcan al menos de una de las siguientes situaciones: que se encuentren en instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado y estén en

---

12 Durante el debate del proyecto tres diputadas se opusieron a su aprobación con argumentos que anticiparon lo que finalmente sucedería con su recepción por parte del TSJ. La diputada Gabriela Alegre (Encuentro Popular para la Victoria) sostuvo: “De aprobarse esta ley no se logrará que más personas gocen de más derechos sociales, sino que sólo se ordenará a través de una ley la gestión del Ministerio de Desarrollo Social bajo una lógica regresiva de los derechos sociales”. A su turno, Diana Maffia (Coalición Cívica) lo rechazó argumentando que: “Por último, el modelo de política social que propone el proyecto de ley es muy restrictivo. Más allá de lo que se enuncia en los fundamentos, concretamente en el articulado se propone un modelo de atención a las personas en emergencia, en lugar de un modelo de promoción del bienestar como derecho universal”. María América González (Proyecto Sur) señaló: “[...] no deben implementarse políticas de ataque a la pobreza y tan selectivas y focalizadoras, idénticas a las formuladas en los noventa con claro sello neoliberal, que ya mostraron su fracaso y lo único que producen es más pobreza y exclusión”.

situación de vulnerabilidad habitacional; que se encuentren notificados de resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo; que habiten en estructuras temporales o asentamientos, sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento (art. 2). La norma modificó el criterio que venía siendo mantenido por el PE respecto de que la red de paradores y hogares pudiera ser concebido como una respuesta adecuada, avalado por el PJ en el mencionado caso “Alba Quintana” (2009).<sup>13</sup>

En suma, no se introdujo ningún cambio legislativo sustancial en la política de emergencia habitacional pese al activismo judicial en la materia: aquellos iniciados a partir del Decreto 852/02 pueden calificarse como un sinceramiento respecto de las intervenciones que se venía desarrollando desde fines de los noventa. Sin embargo, dado su esfuerzo clasificatorio, su definición asistencial y su marco institucional de aplicación, las leyes 4.036 y 4.042 fueron de radical importancia para el escenario judicial posterior a 2012 cumpliendo un papel funcional al “cierre del grifo” a partir de su aceptación por parte de los tribunales porteños.

### **La orientación restrictiva del Tribunal Superior de Justicia**

Durante 2014 y 2015, el TSJ emitió numerosas sentencias en respuesta de recursos de amparo de carácter habitacional patrocinados por el MPD, donde plasma las restricciones establecidas por la nueva legislación.<sup>14</sup> Señalamos dos grandes posiciones.

La primera, cuyos casos más relevantes fueron “K.M.P” (comúnmente conocido por el apellido real del actor, “Badaracco”), “Veiga Da Costa” y “Valdez”, quedó firme el reconocimiento del derecho al alojamiento de los actores. Para justificar la decisión los jueces remitieron a las leyes mencionadas (4.036 y 4.042) que obliga al GCBA a brindar prestaciones sociales o bien alojamiento a personas mayores o discapacitadas. A esas sentencias se puede agregar la causa “Sztern” y posteriormente otra de la Cámara de Apelaciones (Sala II) por la especial protección que dispensa a las mujeres víctimas de violencia doméstica y/o sexual. En esos casos, el máximo tribunal estableció una tutela amplia e integral a partir de la cual conminó al gobierno local a brindar soluciones de “alojamiento” superadora de los paliativos transitorios que derivan de la ejecución de los programas de emergencia habitacional.

13 La ley establecía el derecho a la ciudad y al uso del espacio público pero fue vetado por el Poder Ejecutivo (Decreto N° 42/11) en el que se puso de manifiesto que esa definición no se condecía con principios constitucionales y resultaba un “importante grado de imprecisión que generaría dificultades en su eventual aplicación” (Royo, 2014:121).

14 Se utiliza como fuente para la sistematización de las causas un Informe de Defensoría Adjunta Contencioso, Administrativo y Tributario (2015).

La segunda, haciendo uso del mismo criterio, el TSJ por mayoría rechazó las acciones de amparo por considerar que los actores no lograron acreditar su situación de vulnerabilidad o no encontrarse entre los grupos prioritarios para la recepción de la asistencia estatal: esos casos consisten en acciones iniciadas por hombres o mujeres solas, sin discapacidad y menores de 60 años.<sup>15</sup> Esas personas, igualmente vulnerables, sólo pueden ser asistidas en hogares de tránsito y paradores. Ese conjunto de sentencias activaron las restricciones impuestas por las mencionadas leyes e impregnaron las decisiones de varios tribunales de la primera instancia y de la mayoría de los magistrados que integran la Cámara de Apelaciones del fuero.

Una defensora oficial señalaba: “El mensaje es claro: quienes no presentan incapacidad laboral no merecen asistencia por encontrarse en situación de calle, salvo que tengan personas discapacitadas o niños a cargo o sean personas mayores de 60 años” (Pucciarello, 2015: 28).<sup>16</sup> Sostiene que el alcance se ha visto limitado en aquellos casos de personas adultas (no adultos mayores) sin grupo familiar conviviente consideradas como aptas para el trabajo y que esas personas no pueden ser ayudadas porque pueden trabajar: “Para estos jueces, trabajar es únicamente una cuestión de voluntad” (ídem: 26). La restricción entonces vino acompañada por una retórica que, como veremos, estaba también presente en el período previo.

### **Apertura y ¿retracción? del Ministerio Público**

La existencia de múltiples sentencias favorables a los peticionantes, la permeabilidad a las demandas por temas habitacionales y el acceso a los tribunales de justicia por parte de sectores marginados fue posible por el papel activo de la MPD y del MPT descentralizando los servicios hacia los “barrios de relegación” e incrementando el número de defensorías públicas y asesorías tutelares. Por su parte, el Ministerio Público Fiscal (MPF) también se involucró en ese proceso.

Mediante la Resolución de la Defensoría General 109/07 se creó la Oficina de Orientación al Habitante (OOH): entre 2010 y 2012 pasó de 7 a 25 oficinas, ubicando las nuevas sedes donde se concentra la población de menores recursos. Mediante la Resolución DG 185/12 de agosto de 2012 se le asignó a la OOH la función de recibir todas las consultas

15 TSJ, “Almendras” (expte. 10.241/13, sent. del 10/7/14); “Verri” (expte. 10.240/13) y “Pallares” (expte. 10.181/13) (del 11/7/14).

16 Mónica Pucciarello es titular de la Defensoría N° 2 ante la Cámara de Apelaciones (FCAyT). La inquietud e incomodidad del MPD frente a la nueva posición del TSJ se puso de manifiesto en actividades públicas: en agosto de 2015 editó una publicación dedicada a la cuestión (MPD, 2015) y en la organización de la Charla – Debate sobre “El acceso a la vivienda digna y sus limitaciones jurisprudenciales” el 2 de septiembre de 2015.

del FCAyT (Cormick y Golodny, 2013). González Castro Feijoó (2011) hace un explícito balance del incremento de las capacidades institucionales de las defensorías públicas con motivo de la asunción de esas nuevas tareas. En 2008 se creó en el ámbito del MPD la Dirección de Asistencia Técnica (su denominación inicial fue Oficina de Asistencia Técnica); cuenta con una planta de 14 profesionales quienes elaboran informes sociales y socio ambientales; produjo unos siete mil informes de modo tal de colaborar con las estrategias de la defensa (Chinni et al, 2015).

Por su parte, el MPT buscó “generar medidas de acción positivas que remuevan los obstáculos que impidan el acceso a la justicia y la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales” (Resolución AGT 28/09). En 2009 abrió la primera oficina descentralizada en La Boca-Barracas, en el 2010 en Villa Soldati-Nueva Pompeya y en el 2011 en Mataderos-Liniers ampliando la presencia en distintas villas y asentamientos con subsedes de atención.

Es preciso anotar que a comienzos de 2014 tuvo lugar el cambio de las autoridades del MP. Las candidaturas del Fiscal General y de la Asesora General Tutelar fueron impugnadas por un conjunto de organizaciones de la sociedad civil al considerar que los postulantes no cumplían con los criterios mínimos de idoneidad y no ofrecían las garantías de independencia requeridas. Los testimonios recogidos en esta investigación advierten sobre la cercanía al oficialismo de los funcionarios y sus consecuencias en el funcionamiento de las instituciones en especial respecto de la retracción de la descentralización de las oficinas y del desarrollo de estrategias limitativas del proceso de judicialización.

### **El Ministerio de Desarrollo Social**

DS fue adecuando su rutina de actuación contemplando el contenido y el incremento del gasto presupuestario derivada de las sentencias. Luego del fallo de la CSJN, en 2014 se crearon dos agencias: la Coordinación de Seguimiento de Amparos Habitacionales y la Unidad Multidisciplinaria de Seguimiento Integral de Amparos (Resolución Conjunta N° 1.543/MDSGCY MDEGCYPG/14). Sin embargo, la evidencia recogida indica que ambas unidades no cumplieron funciones relevantes en el entramado burocrático.

### **La oscuridad de la información**

La información disponible en materia de litigio habitacional es deficiente. Se requiere una verdadera artesanía para formarse una idea de su extensión y magnitud.

DS no puede informar a cuántas familias y personas les llega el subsidio sea por la vía administrativa o bien por la vía judicial. En los anuarios estadísticos del GCBA se publica información inconsistente sobre el número de beneficiarios. Además, la formulación presupuestaria del GCBA impide conocer con exactitud el monto aplicado a los subsidios habitacionales dado que se entremezclan con otros que atienden finalidades diferentes (MPT y CELS, 2013).

La Auditoría General de la Ciudad (2014) recoge el punto en un informe con duros cuestionamientos al programa de subsidios habitacionales. Tomando como referencia el período 2013, notaba la falta de identificación de los integrantes del grupo conviviente del titular del subsidio impidiendo cuantificar las personas alcanzadas por la prestación; además, cotejando las distintas bases de registro, destaca la inconsistencia respecto del universo de destinatarios. Según el informe, la cantidad de beneficiarios ascendió a 13.875, de los cuales 3.007 (21,7%) se encontraban bajo el amparo judicial. Entre ellos, excluyendo los “sin dato”, el 46% de los beneficiarios judicializados percibía el subsidio desde hacía más de 5 años, el 33% entre 2 y 5 años y el 20% desde menos de 2 años; los montos de las cuotas mensuales fijados judicialmente superaban en tres veces el promedio del establecido por demanda espontánea, permitiendo entrever el tratamiento diferente de quienes logran acceder a la vía judicial (“la otra ventanilla”).

Respecto del Poder Judicial de la CABA, el Consejo de la Magistratura publica un anuario con estadísticas descriptivas de la actuación de los juzgados de la Primera Instancia y de la Cámara de Apelaciones del FCAYT. Sin embargo, no permite identificar las causas que se tramitan en relación con el “derecho a la vivienda”. Además, si bien las resoluciones del MPD son públicas, no dispone de información cuantitativa respecto del tipo de causas tramitadas, ni tampoco de la cantidad de familias o personas beneficiadas por sus actuaciones. Mediante sendos pedidos de información realizados por los autores y respondidos mediante oficios judiciales, se pudo reconstruir el número de recursos de amparo tramitados: en el período transcurrido entre el segundo semestre de 2007 y 2012, sobre un total de 2.551 recursos de amparo presentados por el MPD en el FCAYT, 2.296 se orientaron a proteger el “derecho a la vivienda”, en tanto 2.176 específicamente a los subsidios habitacionales (Oficio DGA N° 68/13); en el período comprendido entre 2013 y el primer semestre de 2015 se iniciaron 1.616 acciones de amparo, en tanto 1.402 se orientaron a proteger el “derecho a la vivienda” y 1.259 específicamente la intervención bajo estudio (Oficio DGA N° 425/15). Vale mencionar que la información de 2015 es incompleta.

Por último, según distintos Informes Anuales de Gestión del Ministerio Público Tutelar, la cuestión habitacional representaba el 56% del total de actuaciones extrajudiciales iniciadas en 2012 (de las cuales el 22% correspondían a procesos de desalojo) representando un importante aumento respecto del año previo (Royo, 2014). Con relación a los recursos de amparos presentados por las Asesorías de Primera Instancia, la cuestión habitacional representaban el 41% en 2012; el 65% en 2011; el 35% en 2010 y el 25% en 2008 respectivamente; excepto el último, en todos los años el acceso a la vivienda se mantuvo como la problemática central de la intervención de dicho organismo (ídem).

En suma, la información de la Auditoría de la Ciudad y los escasos datos del PJ expone el alcance y la magnitud de la judicialización de la política de subsidios habitacionales.

### **A modo de cierre: perfeccionado las “pruebas de merecimiento”**

El artículo recoge el masivo y recurrente tratamiento judicial del derecho a la vivienda y en particular de los subsidios habitacionales a partir de 2000. Los tribunales se mostraron permeables al acceso de los sectores sociales en condiciones de vulneración de derechos e incluso generando procesos de descentralización con el fin de ampliar su capacidad de atención a la demanda.

La acción judicial se basó en la falla relevante de los otros poderes del GCBA y su participación no modificó la política de subsidios habitacionales ni mejoró cualitativamente la vida de las personas afectadas. Aún más: con su intervención consolidó y perfeccionó una política cuestionada de la mano de un lenguaje que apeló a las garantías jurídicas recogiendo el valor emotivo de los derechos. Como contra cara, los operadores judiciales y magistrados entrevistados reconocieron con cierto aire de resignación los límites de la actuación judicial para transformar la realidad: su participación no eliminó la inadecuación de ciertas formas de enfrentar los asuntos que le dieron origen, no puso en práctica resguardos mayores que la extensión del subsidio habitacional y no “amparó” con suficiente previsión para evitar una nueva vulneración de derechos. Los tribunales se convirtieron en la “otra ventanilla” en la cual los demandantes pudieron obtener una solución transitoria y de baja calidad.

Más allá de la masividad, una proporción de los perceptores de los subsidios realizaron la demanda judicial una vez vencido el plazo, y no

todos los que acudieron a los tribunales obtuvieron satisfacción. Sobre ninguna de esas situaciones se dispone de una estimación cuantitativa debido a la débil producción y sistematización de información. Pero se ofrecen como argumento de una segmentación al interior de dicha población en cuanto al acceso a la justicia y, lo que es más relevante, a la solución habitacional.

A partir de 2012 diversos cambios concurrentes tendieron a producir el “cierre del grifo” limitando las categorías de población que pudieran recibir un buen trato judicial respecto de sus reclamos habitacionales. Por una parte, quedó en evidencia un mecanismo de intervención acorde con la situación de vulnerabilidad y de merecimiento propio de los criterios de la política social focalizada, con un esquema de individualización que, a la vez, segmenta en dos sentidos: entre aquellos que pudieron acceder al subsidio gracias a la acción judicial presentando ventajas respecto de aquellas personas que no lo lograron, y entre aquellos que, encontrándose en igual situación de riesgo social, quedaron excluidos debido a la nueva tendencia establecida por el TSJ.

Como se indicó, el alcance de las sentencias favorables se limitó para aquellas causas que involucraban a personas adultas (no adultos mayores) sin grupo familiar conviviente consideradas como aptas para el trabajo y que esas personas no pudieron ser ayudadas porque se encontraban en condiciones de trabajar. Sin embargo, a nuestro entender, la visión privilegiada de la inscripción laboral en el espacio reproductivo y como condición de mérito para ser cobijado por la protección judicial ya se encontraba presente en las sentencias del período anterior; por el contrario, el cambio radical se advierte en las definiciones taxativas respecto de la población objetivo y, en el mismo movimiento, de las que son recibidas en forma favorable por los tribunales.

La visión “trabajocéntrica” (Arcidiácono, 2012) se explicitaba en el caso “Quisberth Castro” por parte de la CSJN y atravesaba la mayoría de las sentencias analizadas en Arcidiácono y Gamallo (2014): es decir, se enfatizaba que los demandantes se capacitasen para obtener un trabajo como vía legítima para el logro de la inclusión social estructurado sobre el supuesto de la “culpabilización” de la persona (desempleada o trabajadora precaria) por la circunstancia atravesada. Indirectamente, los sujetos pasaban a ser responsables por no contar con las calificaciones, competencias sociales y/o voluntad necesaria para obtener un buen empleo. La problemática habitacional suele estar acompañada de un conjunto de privaciones materiales. En las audiencias realizadas durante la tramitación de una acción de amparo los funcionarios judiciales controlaban al grupo familiar: si estaban escolarizados los menores de edad, si acudían a los controles sanitarios, si estaban enrolados en algún progra-



ma social o si intentaban mejorar su condición laboral; seguidamente, se solían encarar acciones de reparación de situaciones consideradas deficitarias. Ese tutelaje afirmaba exigencias biográficas requiriendo que los individuos desempeñasen una voluntad responsable y activa frente a las contingencias y restricciones del entorno (Merklen, 2013). Vale decir, si bien las sentencias previas no establecían los “cortes focales” indicados por la nueva legislación y aceptados por el TSJ, inscribían en el orden del “merecimiento” y del “mérito” la acción reparadora como forma de evitar los comportamientos “pícaros” (Le Grand, 1998).<sup>17</sup> En esa dirección, la forma de suministro de los beneficios habitacionales se basó en una consideración respecto de la presunción del comportamiento de quienes fueron sus receptores.

Por un lado, las nuevas sentencias recortaron las bocas de acceso a partir de la estandarizaron de criterios de vulnerabilidad. Por otro lado, obligaron al desarrollo de renovadas estrategias de parte del MPD intentando incluir bajo distintos formatos posibles de carencia a los “solos y solas” en las clasificaciones que entregó el TSJ. Si previamente ya se había advertido el papel tutelar del MPD auscultando la condición de cada reclamante para hacerse “merecedor” de la provisión del satisfactor reclamado (propio del campo de la política social residual), en el nuevo escenario ese papel se profundizó de manera tal que esas personas pudieran ser receptadas favorablemente por las sentencias de los tribunales. En ese sentido, el cambio de criterio procuró reducir los márgenes de discrecionalidad para delimitar quien tiene posibilidades de obtener una sentencia favorable: sobre esos límites la burocracia del MPD estableció una nueva agenda de acción con el fin de incorporarlos con éxito a las causas judiciales.

No es anecdótico que el TSJ se valiera de las leyes sancionadas por la LP para establecer los criterios de selectividad reafirmando y apelando al respeto por la división de poderes. Si bien los programas de vivienda social nunca fueron considerados exentos de los llamados “test de medios” (en franca oposición con los servicios universales), la acción judicial los lleva a un extremo para entregar un subsidio de escasa relevancia para torcer las biografías de sus receptores. Como parte central de este esquema probatorio, los trabajadores sociales colaboraron para “demostrar que puso esfuerzo y que así todo no logró salir”, como surge permanentemente de las entrevistas. Cierta “cinismo institucional”<sup>18</sup>

---

17 De acuerdo con un texto clásico de David Hume, se encuentran dos categorías de motivaciones y comportamientos humanos: quienes se guían por su exclusivo interés personal (los “pícaros”) y los “caballeros”, que a diferencia de aquellos se inspiran en una ética altruista vinculada con el bien común (Le Grand, 1998).

18 Agradecemos a Julián Bertranou la acertada expresión que utilizamos en Arcidiácono y

que suele ser atribuido a los programas sociales que enuncian “derechos” sin su correlato en satisfactores (oferta de bienes y servicios), se hizo extensivo a las sentencias judiciales que protegen el “derecho a la vivienda” pero cuyo satisfactor provisto está lejos de reconocer. Vale decir, lógicas institucionales que son receptivas del marco y la institucionalidad de los derechos humanos y burocracias judiciales formadas en ese paradigma pero que conviven con mayor o nivel de tensión con las típicas intervenciones judiciales de carácter asistencial y tutelar y son funcionales a una política habitacional de carácter mínimo y residual.

## Bibliografía

AGCBA (Auditoría del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) (2014). Informe final de auditoría. Apoyo a Familias en situación de calle (Auditoría de gestión, periodo 2013), noviembre.

Arcidiácono, Pilar; Royo, Laura, Kletzel, Gabriela y Kalpschtrej, Karina (2009). “Déficit habitacional y desalojos forzosos en la ciudad de Buenos Aires: apuntes sobre una política de expulsión y desresponsabilización” en Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2009*, Buenos Aires, Siglo XXI editores, pp. 234-255.

Arcidiácono, Pilar y Gamallo, Gustavo (2011). “Política social y judicialización de los derechos sociales” en *Revista Temas y Debates*, Universidad Nacional de Rosario, Año 15, Número 22, pp. 65-85.

Arcidiácono, Pilar y Gamallo, Gustavo (2014). “Entre la confrontación y la funcionalidad. Poder Ejecutivo y Poder Judicial en torno a la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires”, en *Postdata. Revista de Reflexión y Análisis Político*, Volumen 19, Número 1, pp.193-225.

Auyero, Javier (2013). *Pacientes del Estado*, Buenos Aires, Eudeba.

Arcidiacono, Pilar (2012). *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis de 2001-2002*, Buenos Aires, Biblos.

Bercovich, Luciana y Maurino, Gustavo (compiladores) (2013). *Los derechos so-*

---

Gamallo (2014).

*ciales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*, Buenos Aires, Eudeba.

Bermúdez, Ángeles, Carmona Barrenechea, Verónica y Royo, Laura (2014). “Judicialización de la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires: entre la multiplicidad de programas la escasez de resultados”, en Pautassi, Laura (directora) *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Colección Derechos Sociales y Políticas Públicas, Buenos Aires, Biblos, pp 85-133.

Bestard, Ana María y Royo, Laura (2012). “El derecho a la vivienda y las políticas públicas de la CABA: una tensión insuperable”, Ponencia presentada en las III Jornadas de Jóvenes Investigadoras/es en Derecho y Ciencias Sociales 2012, organizadas por la Comisión de jóvenes investigadoras/es del Instituto de Investigaciones A. L. Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 3-5 de Octubre, Buenos Aires.

Bestard, Ana María; Carrasco, Maximiliano y Pautassi, Laura (2014). “Límites interpretativos al derecho a la seguridad social: una mirada a través de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Argentina” en Pautassi, Laura (directora) *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Colección Derechos Sociales y Políticas Públicas, Buenos Aires, Biblos, pp 33-85.

Chinni, Soledad; Maldonado, Micaela; Paravagna María Belén; Pérez, Nadia; Quiroga, Paola y Rojas, Liliana (2015) “El acceso a un empleo, más allá de la voluntad individual. Un estudio multidimensional desde la perspectiva de los actores”, *Cuadernos del MPD 2*, Buenos Aires.

CEySC (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires) (2013) “Diagnóstico socio habitacional de la Ciudad de Buenos Aires”.

Cardinaux, Nancy; Clérico, Laura; Aldao, Martín y Ronconi, Liliana (2012). “Hacia la reconstrucción de un perfil de juez/a permeables a las demandas de identidad de género: el caso del contencioso administrativo tributario de la ciudad de Buenos Aires”, en *Ambiente Jurídico*, Número 14, Universidad de Manizales, Colombia, pp 16-33.

Cormick, Martín y Golodny, Federico (2013). “La descentralización como herramienta de acceso a la justicia. El caso de la Oficina de Orientación al Habitante”, *Revista Institucional de la Defensa Pública de la CABA*, Año 3, Número 4, mayo 2013, Buenos Aires, pp 113-121

Cravino, María Cristina; Ricciardi, Victoria y Sehtman, Alejandro (2013). “De la programación a la administración o de los anuncios al pragmatismo. Avatares de las políticas de villas del Macrismo (2007-2011), en Bercovich, Luciana y Maurino, Gustavo: *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*, Buenos Aires, EUDEBA. pp 335-359.

Defensoría General Adjunta en lo Contencioso, Administrativo y Tributario (2015). Informe destinado al Defensor General (Dr. Horacio Corti): Oficio Número 15.

Defensoría General Adjunta en lo Contencioso, Administrativo y Tributario (2015). Respuesta a pedido de información: Oficio Número 425.

Defensoría General Adjunta en lo Contencioso, Administrativo y Tributario (2013). Respuesta a pedido de información: Oficio Número 68.

Delamata, Gabriela; Sethman, Alejandro y Ricciardi, María Victoria (2014). “Actores populares y hábitat. Efectos e impactos del activismo judicial en las villas de Buenos Aires” en Pautassi, Laura (directora) *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Colección Derechos Sociales y Políticas Públicas, Buenos Aires, Biblos. pp 397-445.

DGEyC (Dirección General de Estadísticas y Censos) (2013) “Anuario Estadístico. Ciudad de Buenos Aires”, Buenos Aires, Dirección General de Estadísticas y Censos.

Di Stefano, Juan (2012), *Acceso a la Justicia. Análisis y perspectivas de los nuevos desafíos*, Buenos Aires, Eudeba.

Faerman, Romina (2013), “El derecho a la vivienda digna y adecuada. Análisis de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires a la luz de los principios de la ética del cuidado”, en Bercovich, Luciana y Maurino, Gustavo: *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*, Buenos Aires, EUDEBA. pp 37-61.

Galanter, Marc (1983). “The Radiating Effects of Courts”, en BOYUM, Keith y MATHER, Lynn (eds.). *Empirical Theories About Courts*, New York, Longman.

Gargarella, Roberto y Maurino, Gustavo (2012). “Vivir en la calle. El derecho a la vivienda en la jurisprudencia del TSJC”, en *Lecciones y Ensayos*, Nro. 89, pp 329-343.

González Castro Feijóo, Lorena (2011) *Papeles de Trabajo de la Defensoría Pública N° 2*, Jornada de Debate: “La aplicación del art. 335 CPPCABA y la situación habitacional de la CABA”, 13 de septiembre 2011, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Le Grand Julián (1998). “¿Caballeros, picaros o subordinados? Acerca del comportamiento humano y la política social” en *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*. Número 151 Volumen 38. Octubre – diciembre 1998, Buenos Aires, IDES, pp 723-743.

Mazzeo, Victoria y Roggio, María Cecilia (2012). “Los habitantes de los hoteles familiares, pensiones, inquilinatos y casas tomadas de la Ciudad de Buenos Aires ¿dónde están? ¿de dónde vienen? ¿quiénes son? y ¿cómo viven?” en *Población de Buenos Aires. Revista semestral de datos y estudios sociodemográficos urbanos. Año 9, N° 15, abril de 2012*. Buenos Aires. Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Mc Cann, Michael (1991). “Legal Mobilization and Social Reform Movements: Notes on Theory and its Application”, *Studies in Law, Politics and Society*.

Merklen, Denis, “Las dinámicas contemporáneas de la individuación” en Castel, Robert et. al, *Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?* Paidós, Buenos Aires, 2013, pp 45-77.

Merlinsky, Gabriela (2013). *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*, Buenos Aires, FCE.

MPD (Ministerio Público de la Defensa) (2015) *Cuadernos del MPD*, 2. Buenos Aires, MPD.

MPT (Ministerio Público Tutelar) y CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) (2013) *Infantilización del Déficit Habitacional: una temática invisible. Informe de Actualización 2008 – 2011*. Buenos Aires. MPT y CELS.

Pucciarello, Mariana (2015). “Subsidios habitacionales y desempleo: la jurisprudencia que retorna al pasado, *Cuadernos del MPD*, 2, pp 25-35.

Rodríguez, María Carla; Di Virgilio, María Mercedes; Arqueros Mejica, Sole-

dad; Rodríguez, María Florencia; Zapata, María Cecilia (2015). *Contradiendo la Constitución de la Ciudad. Un análisis de los Programas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires en el período 2003-2013*. Documentos de Trabajo 72, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Royo, Laura (2014). “Las políticas habitacionales de emergencia en la ciudad de Buenos Aires en el período 2006-2012 desde un enfoque de derechos humanos. El contraste entre las políticas de la emergencia y el derecho a la vivienda”. Tesis de Maestría en Políticas Sociales (UBA).

Sabel, Charles y Simon, William (2004). “Desestabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds”, 117 *Harv. L. Rev* 1015, February.

Sabsay, Daniel (2012). “El acceso a la vivienda digna en un fallo de la Corte Suprema de la Nación” en *Revista Pensar en Derecho N° 0*. Buenos Aires, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

SSGAS (s/f) *Programas habitacionales del Gobierno porteño* (mimeo).

Swampa, Maristella y Viale, Enrique (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y del despojo*, Buenos Aires, Katz Editores.

Thury Cornejo, Valentín (2013). “En el nombre del niño. El interés superior del menor en la construcción del rol de la Corte Suprema”, en *Discusiones*, N° 13, pp.169-210.

Verón, Natalia (2011). “La producción estatal de la emergencia habitacional: desalojos y políticas habitacionales transitorias en la Ciudad de Buenos Aires” en *Publicar. En Antropología y Ciencias Sociales. Revista del Colegio de Graduados en Antropología de la República Argentina. Año IX N° X - Junio de 2011*, Buenos Aires, Colegio de Graduados en Antropología de la República Argentina, pp 63-84.

Zayat, Demián (2013) “El impacto de “Quisberth Catro” en la jurisprudencia de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires. Un análisis empírico”, en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la CABA, Año 3, Número 4, mayo 2013*, Buenos Aires, pp 79-121.