



Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Fiscalía de Cámara CAyT A

**"ARANDO, LUZ JAZMIN Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE  
AMPARO - HABITACIONALES Y OTROS SUBSIDIOS"  
Expediente 36423/2018-0 - Cámara de Apelaciones CAyT Sala III**

Señores Jueces:

**I.** Vuelven estos autos a su conocimiento con motivo de los recursos de apelación interpuestos por el frente actor contra la sentencia de fecha 29/08/2022 dictada por el señor juez de grado que rechazó la acción de amparo colectivo intentada (Actuación N° 2092080/2022).

**II.** En primer lugar, constituyo domicilio electrónico en la casilla *equipofiscalacayt@fiscalias.gob.ar* (cfr. artículo 5 de la Resolución del Consejo de la Magistratura N° 68/2020 y la Resolución de Presidencia del Consejo de la Magistratura N° 381/2020).

**III.** Según surge de las constancias obrantes en el sistema informático, los recursos de apelación deducidos resultan formalmente admisibles (Actuaciones N° 364813/2022 del 29/08/2022; 364814/2022 del 29/08/2022; 364860/2022 del 29/08/2022; 2399044/2022 del 02/09/2022, 2411878/2022 del 05/09/2022, 2404404/2022 del 05/09/2022). La demandada contestó el traslado de los agravios de los coactores en tiempo oportuno (Actuaciones N° 384076/2022 del 08/09/2022, 2490306/2022 del 11/09/2022 y 2490300/2022 del 11/09/2022). El magistrado de grado declaró desierto el recurso de apelación de la Comunidad Homosexual Argentina (CHA) –Actuación N° 2404404/2022 del 05/09/2022–.

**IV. Antecedentes relevantes de la causa.**

A. Las actoras, junto al Sr. defensor oficial de primera instancia y la CHA, iniciaron la presente “ *acción de amparo colectivo como mujeres transexuales y en representación de las mismas, en los*

*términos del artículo 43 de la Constitución Nacional y del 14 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires”* contra el GCBA, a fin de obtener un alojamiento adecuado (fojas 1 y vuelta).

Señalaron que las alternativas ofrecidas por la Ciudad en materia de política pública habitacional no contemplan las características del colectivo trans que se encuentra en estado de vulnerabilidad social y, en consecuencia, ninguna de esas propuestas funciona para dicho grupo (fojas 1 vuelta).

Luego de ciertas contingencias procesales, el juez de grado interviniente ordenó que las distintas pretensiones particulares de las actoras tramitaran por expedientes separados, debiendo considerarse causas distintas (fojas 81/82).

La decisión fue apelada por la accionante (fojas 83/90).

Esa Sala III de la Cámara de Apelaciones —por mayoría—, el 28/03/2019, hizo lugar al recurso interpuesto, revocó la resolución apelada y remitió las actuaciones a la Secretaría General a fin de que sorteara un nuevo juzgado.

Para así decidir, sostuvo que las actoras, junto a la CHA y el defensor oficial indicaron como objeto de la acción de amparo el desarrollo por parte del GCBA de *“una política pública en materia habitacional que las incluy[era] y las contempl[ara] como colectivo vulnerable, a la vez que denuncia[ban] el incumplimiento de la ley antidiscriminatoria. En el punto IV de la sentencia el juez cita[ba] como objeto del pleito la solicitud de que se orden[ara] al GCBA asignar[n]les a [las presentantes] y al colectivo que representa[ban] —mujeres y trans— un alojamiento adecuado en los términos dispuestos por el precedente KMP del Tribunal Superior de Justicia, sin tratar el punto referido a la omisión discriminatoria en la que estaría incurriendo el GCBA al no establecer una política habitacional adecuada para el colectivo trans. La omisión en pronunciarse con relación a ese punto surt[ía] el efecto de un rechazo in limine de la pretensión colectiva perseguida y cercena[ba] la posibilidad de continuar con el trámite del proceso y de obtener una decisión judicial fundada”* (Actuación N° 12627444/2019).

Una vez devueltas las actuaciones a la instancia de grado, el nuevo juez sorteado dispuso dar a publicidad al proceso como acción colectiva.

La Federación Argentina de Lesbianas Gays Bisexuales y Trans (en adelante, FALGBT) –organización que cogestiona la Defensoría LGBT y que depende del Instituto contra la Discriminación de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad– tomó intervención en autos, adhirió a la demanda y solicitó que se ordene abonar a las actoras “*un monto mensual, consecutivo y vitalicio equivalente a un salario mínimo vital y móvil*”, hasta tanto el GCBA concrete una política pública específica y reparatoria que brinde una solución a la situación que atraviesan las accionantes.

Luego de una serie de presentaciones individuales que adhirieron a la demanda, a fojas 651/656 se confirmó la representación del colectivo trans en esta causa a la Defensoría CAyT N° 2, a la CHA, a la Defensoría LGBT y a la FALGBT. Asimismo, se admitió como *amicus curiae* a la Asociación Civil 100% Diversidad y Derechos. Seguidamente se presentaron varias personas que se incorporaron a la causa y cuyos escritos fueron tenidos en cuenta por el magistrado de grado, conforme se detalló en los párrafos 3 a 7 de los vistos y el 1° de los considerandos de la sentencia.

En la misma decisión –de fecha 26/06/2019–, el juez interviniente señaló que la acción de amparo aquí promovida “... *se encuadra[ba] dentro de la categoría de intereses individuales homogéneos*” , y que lo debatido en la presente causa tenía como finalidad “... *la exigencia de una política gubernamental que procura[ra] que el colectivo de personas trans [tuviera] satisfecho el derecho a la vivienda, del que hoy en día se verían privadas de gozar por causas de discriminación*”

B. Al contestar la demanda, la representación del GCBA solicitó su rechazo y planteó la falta de legitimación para accionar de las actoras FALGBT y la CHA. Refirió que ninguno de los objetos sociales de las actoras las facultaba para demandar con el alcance pretendido y que no “...*esta[ba] demostrado que exist[iera] una afectación o perjuicio*

*concreto y directo de derechos de incidencia colectiva” .*

*Agregó que del escrito de demanda no se “... desprend[ía] la demostración de la afectación a derechos o intereses del colectivo representado, toda vez que no se enc[ontraba] acreditada la situación de vulnerabilidad habitacional de las personas trans -como colectivo-, que en definitiva es lo que daría lugar al pronunciamiento judicial en los términos requeridos” . Señaló que la condición de género “... no deb[ía] determinar unidad alguna de evaluación de la situación de vulnerabilidad de cada uno de los peticionarios de la solución habitacional, ni condiciona[ba] el resultado de dicho análisis, sino que, justamente a la luz de las pautas contenidas en la legislación aplicable a la materia, correspond[ía] una apreciación concreta y particularizada de cada uno de los casos involucrados” y que “... la presente acción deb[ía] tramitar como ejercicio de acciones individuales” . Concluyó que “... la actuación de la parte actora pretend[ía] un mero control de legalidad de los actos de gobierno (falta de política habitacional que contemple a las personas trans en estado de vulnerabilidad social), sin que sea portadora de intereses ciertos y directos en la cuestión de autos” .*

*En otro orden, la accionada alegó la ausencia de caso, causa o controversia judicial en los términos de los arts. 106 de la CCABA y art. 116 de la CN. Al respecto, indicó que la parte actora “... confundí[a] la pretendida falta de protección al grupo que representa, motivada por discriminación, con una decisión que interpreta[ba] el bloque de leyes de protección habitacional estableciendo prioridades para las personas que deberían obtener el grado máximo de protección habitacional” y afirmó que “no exist[ía] comprobación en autos de la realidad del daño actual o inminente que se invoca[ba]” . Sostuvo que “... (e)l Poder Judicial no esta[ba] para suplantar al Poder Ejecutivo o al Legislativo en lo que concierne a las políticas públicas o decisiones administrativas en materia de derechos sociales, y que la intervención judicial en este tipo de temas de claro contenido político solo p[odían] tener como efecto una interferencia innecesaria y sobreabundante sobre una materia que no correspond[ía] a la competencia del PJ” .*

Concluyó que no existía incumplimiento legal de su mandante y que *“... la pretensión procesal de la parte actora se adentra[ba] en la zona de discrecionalidad que correspond[ía] al órgano ejecutivo, pretendiendo crear judicialmente una norma legal no vigente y dotándola de ejecutoriedad, violentándose así el principio de división de los poderes”* . Añadió que el GCBA cumplía con la normativa de derechos sociales y no discriminaba a persona o grupo alguno.

Por otra parte, rechazó la pretensión de la FALGBT, en cuanto requería que se abonara a las actoras un monto mensual, consecutivo y vitalicio equivalente a un salario mínimo vital y móvil, hasta tanto se concretara por parte del GCBA una política pública específica y reparadora que brindara una solución a la situación planteada en autos.

C. El señor juez de grado, el 29/08/2022, rechazó la acción de amparo colectivo intentada (Actuación N° 2092080/2022).

En primer lugar, el juez reconoció legitimación para accionar a la FALGBT e hizo lugar a la defensa de falta de legitimación opuesta por el Gobierno local con relación a la CHA.

En cuanto al fondo del tema en debate, el magistrado recordó que *“el objeto de la litis persigue la declaración de inconstitucionalidad por la omisión discriminatoria en la que estaría incurriendo el GCBA al no establecer una política habitacional adecuada para el colectivo trans”* .

A partir de este encuadre, el magistrado de la anterior instancia describió el marco jurídico supranacional, nacional y local vinculado al caso. También reseñó jurisprudencia y distintos informes que se refieren al problema del acceso a la vivienda y a la especial situación de vulnerabilidad estructural del colectivo trans.

En este contexto, el juez tuvo en cuenta que ya existe en esta jurisdicción local una política pública habitacional a la cual tienen acceso prioritario todas aquellas personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad.

Afirmó también que *“la condición de vulnerabilidad del colectivo [actor] se ha verificado y ha sido reconocida por numerosos*

*precedentes del fuero en los que se concedieron medidas favorables a la protección de los derechos individuales de cada integrante del colectivo...”*

En ese marco, si bien el magistrado de la anterior instancia reconoció la condición de vulnerabilidad del colectivo actor, concluyó que en autos no se acreditó la omisión inconstitucional denunciada, *“en tanto no existe directiva constitucional alguna que contenga el mandato concreto de asistir socialmente al colectivo actor de forma prioritaria al resto de los grupos desventajados en condiciones de vulnerabilidad”* y que, desde un punto de vista individual, *“nada impide requerir el ingreso a un programa habitacional que se encuentran plenamente vigentes y a disposición de aquellas personas que se hallen en una situación de ‘vulnerabilidad social’”* ( sic ).

En este sentido, el juzgador resaltó que *“el legislador local ha establecido su política habitacional y ha definido las poblaciones prioritarias y categorías de individuos calificadas dentro de quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Así, ha calificado como prioritarios a grupos familiares con niñas, niños y adolescentes; y a los adultos mayores de 60 años, a las mujeres y a las personas discapacitadas en ‘situación de vulnerabilidad social’.”* De otro lado, el colectivo al que representan los amparistas enfrenta una situación de desigualdad con características estructurales (centrada en la idea de que ciertas prácticas sociales crean o perpetúan la subordinación de un grupo del cual es miembro la persona excluida o discriminada) y que, según afirma, no se ha traducido en normativa particular de protección. En dicha omisión sustentan el planteo de inconstitucionalidad.// Respecto de este tipo de planteos, ha afirmado el Tribunal Superior de Justicia, en el recordado caso ‘Usabel’, que no existía una obligación constitucional de legislar conforme lo requerían los actores —regulación de la profesión de optómetra—, en virtud de que los términos de los artículos 22 y 46 de la Constitución de la Ciudad importan un mandato genérico de regulación de las cuestiones vinculadas con los servicios de salud, por lo que entendió que no podía predicarse de ellos una obligación expresa de un deber previo de actuación.// Así, según el criterio del máximo tribunal local,

*para la procedencia de la omisión se requiere una manda concreta y específica delineada por el constituyente en cabeza del legislador (que no está de más señalar que el Poder Legislativo ni siquiera fue demandado en autos), quien deber de asumir la tarea de su reglamentación legal” ( sic) .*

En suma, interpretó que no se demostró la inactividad legislativa alegada ni que se produzca una lesión cierta y directa sobre los derechos de los individuos que conforman el colectivo representado por el frente actor, pues *“las políticas habitacionales del GCBA incluyen al grupo actor dentro del colectivo de personas vulnerables. De tal modo, se esfuma la relación causal entra la inactividad y el perjuicio alegado, y prueba de ello se encuentra en la cantidad de precedentes del fuero que han consagrado tutela judicial habitacional a los miembros del colectivo”.*

D. El Ministerio Público de la Defensa interpuso recurso de apelación y sostuvo que con los informes aportados demostró que *“la política pública del GCBA en materia de vivienda no funciona para el grupo actor”* , por lo que *“se configura una discriminación por omisión en los hechos contra el grupo”* . Remarcó que el tratamiento general *“no es eficiente para este sector (...) una política pública genérica no funciona para este grupo en particular, por las detalladísimas situaciones de hecho descriptas en las pericias, tanto en los estudios ‘cualitativos’ como ‘cuantitativos’ presentados.”*

La FALGBT y la Defensoría LGBT apelaron en conjunto la sentencia señalando, en el mismo sentido, que las políticas habitacionales que aplica el GCBA resultan insuficientes, no son idóneas *“y no alcanzan a la comunidad por no contemplar las particularidades del colectivo.”* De allí que se reclama que el Poder Judicial inste a las instituciones del Estado local a diseñar una política pública que considere los derechos del colectivo.

E. Una vez arribadas las actuaciones a la Cámara de Apelaciones, la Sala –a partir de la solicitud realizada por este Equipo Fiscal– convocó a las partes a una audiencia informativa, a fin de poder evaluar la actualidad del conflicto en atención al tiempo transcurrido

desde el inicio de la acción.

La audiencia se celebró en forma presencial el día 06/02/2023. En dicho acto, entre otras consideraciones, el Sr. Defensor Oficial ante la Cámara de Apelaciones, Dr. Fernando Lodeiro, por la actora, explicó que actualmente había en la Ciudad *“una falta de política pública especial para el colectivo”*, pues frente al requerimiento de ayudas en materia habitacional *“se lo trata dentro de los grupos generales, sin especial tratamiento al colectivo.”*

La Sra. María Rachid, en representación de la FALGBT, sostuvo que *“no hay una política pública sobre vivienda”* para el grupo. En el mismo sentido, la Sra. Marcela Romero señaló que *“no hay cupo laboral para cubrir las necesidades de una población vulnerada como lo son las personas trans, todos los planes son para familias y nunca pueden acceder a una vivienda por los tantos requisitos, creen que se deberían poder inscribir como familia porque se cuidan entre ellas, el GCBA debería tener una política donde se hable de vivienda, trabajo y salud para las personas trans. Manifiesta que debería haber viviendas para mujeres adultas mayores trans para tener protección y no en habitaciones de hoteles.”*

El letrado del GCBA destacó en la audiencia que *“el fallo de primera instancia es correcto ya que cita la normativa trans y dice que deberían iniciarse procesos individuales, que por ley se puede modificar la situación del colectivo trans”*.

El juez Horacio Corti, en la misma audiencia, luego del intercambio de opiniones acerca de la actualidad de la pretensión y con la conformidad del frente actor y del Ministerio Público Fiscal, propuso a la demandada la posibilidad de generar algún tipo de diálogo, a través de una mesa de trabajo, a fin de intentar lograr la autocomposición del conflicto.

La representación letrada del GCBA, mediante el escrito de fecha 01/03/2023, rechazó la propuesta conciliatoria formulada en la audiencia al señalar que, de conformidad con lo informado por las áreas competentes, *“el GCBA no puede actuar más allá de sus obligaciones y deberes legalmente establecidos mediante ley en*



*sentido formal y que no existe ley habilitante al respecto, y en consideración a los concluyentes argumentos volcados en la sentencia de primera instancia se aconseja rechazar la petición de participar de una mesa de trabajo”.*

El Sr. Defensor ante la Cámara, al contestar el traslado de dicha respuesta, señaló que la presentación de la demandada *“no es más que una clara prueba de la ausencia de políticas públicas del GCBA para el colectivo actor y la falta de voluntad de crear nuevas políticas y alternativas para solucionar los problemas que se han planteado en esta causa”* (Actuación N° 466730/2023 del 07/03/2023).

En el mismo sentido, las Sras. María Rachid, en su carácter de integrante de la Comisión Directiva de la FALGBT y Flavia Massenzio, titular de la Defensoría LGBT de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sostuvieron que la negativa de la demandada a participar de una mesa de diálogo *“no resuelve la profunda problemática social que motivó el inicio de esta acción colectiva, ni resulta una respuesta concreta en tanto política pública específica que atienda a las particularidades de este universo colectivo”* (Actuación N° 527249/2023 del 13/03/2023).

## **V. Encuadre jurídico de la cuestión en debate.**

### **A. Introducción. Ejes argumentales del presente dictamen.**

1. A fin de encuadrar la cuestión en debate y evaluar los agravios planteados contra la sentencia apelada, inicialmente resulta necesario repasar, al menos en sus puntos esenciales, el robusto marco de protección que contemplan la Constitución Nacional, los distintos tratados internacionales sobre derechos humanos que en nuestro país gozan de jerarquía constitucional (cf. artículo 75, inciso 22, CN), la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y diversas leyes nacionales y locales, a partir del reconocimiento expreso del derecho de acceso a una vivienda adecuada, la garantía de igualdad ante la ley y, en especial, el deber de prevención de toda forma de discriminación basada en la orientación sexual, identidad de género, expresión de género o diversidad sexual de las personas.

2. Se adelanta que el presente dictamen se apoyará en estos tres ejes

argumentales, relacionados con el derecho de acceso a una vivienda adecuada, la garantía de igualdad ante la ley y el deber de prevención de toda forma de discriminación

—con el alcance reconocido en nuestro ordenamiento jurídico—, para concluir que corresponde hacer lugar a las apelaciones incoadas, revocar la sentencia de primera instancia de fecha 29/08/2022 y hacer lugar parcialmente a la demanda, en los términos que se detallarán a modo de conclusión.

3. Cabe poner en evidencia desde un primer momento que *“(e)l reconocimiento del derecho a una vivienda digna importa, necesariamente, el deber concreto e inmediato del Estado de reglamentarlo e implementarlo para garantizar su efectividad”* (cf. Corte Suprema de Justicia de la Nación, *in re*: “ Q.C.S.Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y otro s/ amparo ”, sentencia del 24/04/2012, Fallos: 335:452, voto del juez Petracchi).

En el citado precedente, al interpretar el plexo normativo antes mencionado y referirse a la extensión del derecho involucrado en autos, la CSJN sostuvo que *“de dicho sistema se desprende el reconocimiento de un derecho de acceso a una vivienda digna y el deber de protección de sectores especialmente vulnerables (...)”* (considerando 9).

Añadió allí la Corte Suprema que *“la primera característica de esos derechos y deberes es que no son meras declaraciones, sino normas jurídicas operativas con vocación de efectividad (...)”*, recordando a continuación que ese Máximo Tribunal federal *“en reiteradas oportunidades ha sostenido que la Constitución Nacional en cuanto norma jurídica reconoce derechos humanos para que éstos resulten efectivos y no ilusorios, pues el llamado a reglamentarios no puede obrar con otra finalidad que no sea la de darles todo el contenido que aquélla les asigne ”* (considerando 10).

El segundo aspecto a tener en cuenta, siempre según nuestra CSJN al referirse al derecho a la vivienda, es que *“la mencionada operatividad tiene un carácter derivado en la medida en que se consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado.”* Este grado de

*operatividad significa que, en principio, su implementación requiere de una ley del Congreso o de una decisión del Poder Ejecutivo que provoque su implementación. Ello es así porque existe la necesidad de valorar de modo general otros derechos, como por ejemplo la salud, las prestaciones jubilatorias, los salarios, y otros, así como los recursos necesarios. En estos supuestos hay una relación compleja entre el titular de la pretensión, el legitimado pasivo directo que es el Estado y el legitimado pasivo indirecto que es el resto de la comunidad que, en definitiva soporta la carga y reclama de otros derechos. Por esta razón, esta Corte no desconoce las facultades que la Constitución le asigna tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, para implementar los programas o alternativas destinadas a hacer operativo el derecho a la vivienda y al hábitat adecuado. Es incuestionable que no es función de la jurisdicción determinar qué planes concretos debe desarrollar el gobierno.// Que todo ello significa que las normas mencionadas no consagran una operatividad directa, en el sentido de que, en principio, todos los ciudadanos puedan solicitar la provisión de una vivienda por la vía judicial” (considerando 11) .*

*Explicó luego la CSJN que “(l)a tercera característica de los derechos fundamentales que consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado con operatividad derivada, es que están sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial (...).// En el campo de las reglas normativas, ello significa que hay una garantía mínima del derecho fundamental que constituye una frontera a la discrecionalidad de los poderes públicos (...).// La razonabilidad significa entonces que, sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad. Esta interpretación permite hacer compatible la división de poderes, la discrecionalidad política del Poder Ejecutivo y del Congreso, con las necesidades mínimas de los sectores más desprotegidos cuando éstos piden el auxilio de los jueces” (considerando 12).*

**4.** Al mismo tiempo, es necesario enfatizar que las cuestiones

planteadas en autos involucran a un grupo que se encuentra en una especial situación de vulnerabilidad estructural, en tanto históricamente ha sido víctima de prácticas estigmatizantes y discriminatorias.

En efecto, el **“Informe sobre personas trans y de género diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)”**, elaborado por la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)** en el año 2020, concluye que las personas trans y de género diverso *“han vivido gran parte de su vida sin gozar de protección alguna”*, en contextos de exclusión social, y que esta situación resulta sumamente difícil de revertir *“si no se adopta una estrategia diseñada tanto para abordar la raíz como las consecuencias y efectos de esa espiral de exclusión que afecta seriamente sus derechos fundamentales y obstaculiza, en particular, su acceso a los DESCA”* [1].

De igual modo, la **Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)** –cuya misión es interpretar y aplicar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)– expresó que *“las personas LGBTI han sido históricamente víctimas de discriminación estructural, estigmatización, diversas formas de violencia y violaciones a sus derechos fundamentales. En este sentido, ya ha establecido que la orientación sexual, identidad de género o expresión de género de la persona son categorías protegidas por la Convención. En consecuencia, el Estado no puede actuar en contra de una persona por motivo de su orientación sexual, su identidad de género y/o su expresión de género ”* ( *“Caso Azul Rojas Marín y Otra Vs. Perú”*, sentencia del 12 de marzo de 2020, Serie C No 402, párr. 90).

La **CSJN** en nuestro país también remarcó que las minorías sexuales *“(…) no sólo sufren discriminación social sino que también han sido victimizadas de modo gravísimo, a través de malos tratos, apremios, violaciones y agresiones, e inclusive con homicidios. Como resultado de los prejuicios y la discriminación que les priva de fuentes de trabajo, tales personas se encuentran prácticamente condenadas a condiciones de marginación, que se agravan en los numerosos casos*

*de pertenencia a los sectores más desfavorecidos de la población, con consecuencias nefastas para su calidad de vida y su salud, registrando altas tasas de mortalidad, todo lo cual se encuentra verificado en investigaciones de campo” ( in re: “ Asociación Lucha por la Identidad Travesti - Transexual c/ Inspección General de Justicia, Recurso de hecho”, sentencia del 21 de noviembre de 2006, Fallos 329:5266, considerando 17).*

5. En torno a la regla de no discriminación, es relevante advertir que el **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

—órgano encargado de interpretar el PIDESC— en su

**Observación General N° 20** del año 2009, referida a “ *La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*” consideró que la discriminación

*“dificulta el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de una parte considerable de la población mundial [...] hay personas y grupos de personas que siguen enfrentando desigualdades socioeconómicas, a menudo como consecuencia de arraigados patrones históricos y de formas contemporáneas de discriminación” (párr. 1).*

Se memoró en dicho documento que “[e]n anteriores observaciones generales el Comité examinó la aplicación del principio de la no discriminación a los derechos concretos reconocidos en el Pacto en relación con la vivienda, la alimentación, la educación, la salud [...] Además, la Observación general N° 16 concierne a la obligación de los Estados partes, en virtud del artículo 3 del Pacto, de asegurar la igualdad entre los géneros” .

En la aludida Observación General se puntualizó el objetivo de erradicar la “discriminación sustantiva” y que para ello se debe prestar atención “a los grupos o individuos que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes en lugar de limitarse a comparar el trato formal que reciben las personas en situaciones similares. Los Estados partes deben, por tanto, adoptar de

*forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o de facto” (párr. 8, b) .*

Para ello se aconsejó que *“los Estados partes pueden verse obligados a adoptar medidas especiales de carácter temporal que establezcan diferencias explícitas basadas en los motivos prohibidos de discriminación. Esas medidas serán legítimas siempre que supongan una forma razonable, objetiva y proporcionada de combatir la discriminación de facto y se dejen de emplear una vez conseguida una igualdad sustantiva sostenible” (párr. 9).*

Al considerarse que la orientación sexual y la identidad de género son categorías protegidas por la Convención, la **Corte IDH** ha señalado que *“ está proscrita por la Convención cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la orientación sexual de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación sexual” ( “Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile”, sentencia del 24 de febrero de 2012, Serie C No. 239, párr. 91).*

En cuanto al principio de no discriminación aplicado específicamente al problema del acceso a la vivienda adecuada, en la serie de **Folletos informativos sobre los derechos humanos publicada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**, se recordó que *“(l)a discriminación es toda distinción, exclusión o restricción hecha por motivo de las características específicas de una persona, tales como la raza, la religión, la edad o el sexo, cuyo efecto u objetivo es dificultar o impedir el reconocimiento, disfrute o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Está relacionada con la marginación de determinados grupos de población y generalmente constituye la causa básica de las desigualdades estructurales de una sociedad. En la esfera de la vivienda, la discriminación puede adoptar las siguientes formas: legislación, políticas o medidas*

*discriminatorias; ordenación territorial; desarrollo excluyente; exclusión de los beneficios de la vivienda; denegación de la seguridad de tenencia; falta de acceso al crédito; participación limitada en la adopción de decisiones; o falta de protección contra las prácticas discriminatorias aplicadas por agentes privados. La no discriminación y la igualdad son principios fundamentales de los derechos humanos y componentes fundamentales del derecho a una vivienda adecuada. En el párrafo 2 del artículo 2, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales enuncia de forma no exhaustiva los motivos de discriminación: raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ‘otra condición social’ puede incluir la discapacidad, el estado de salud (por ejemplo, el VIH/SIDA) o la orientación sexual. El Relator Especial sobre una vivienda adecuada también ha puesto de relieve que la discriminación y la segregación con respecto a la vivienda pueden provenir de la pobreza y la marginación económica. Los efectos de la discriminación se agravan cuando una persona sufre una discriminación doble o múltiple, por ejemplo la basada en el sexo y la raza, el origen nacional o la discapacidad. El Comité ha recalcado la importancia de luchar contra este tipo de discriminación en su Observación general N° 16 (2005) sobre la igualdad del derecho del hombre y la mujer al disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales. Los Estados tienen la obligación de prohibir y eliminar la discriminación en todas sus formas y garantizar a todos la igualdad de hecho y de derecho en el acceso a una vivienda adecuada y la protección contra el desalojo forzoso” (cf. “ El derecho a una vivienda adecuada”, Folleto informativo No 21/Rev.1, página 11) [2] .*

*En el Plan Nacional de Igualdad en la Diversidad 2021-2023 del Ministerio de la Mujeres, Géneros y Diversidad, se afirma que “(c)on respecto a LGBTI+, el informe presentado por el Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de*

*género en 2019, en el apartado referido a la vivienda afirma que la falta de hogar en esta población puede aumentar la exclusión, la criminalización y la estigmatización y que sin domicilio fijo puede ser difícil o imposible acceder a un empleo, abrir una cuenta bancaria, recibir correo y registrarse con los proveedores de servicios de salud” (página 61) [3].*

6. Seguidamente, cabe subrayar que otra de las reglas fundamentales que consagra el bloque de constitucionalidad vigente en nuestro país es el derecho que toda persona tiene a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley (cf. artículos 8, Declaración Universal de los Derechos Humanos; 18 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 8.1 y 25, Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.3.a), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Sobre esta cuestión, la **Corte IDH** ha expresado en reiteradas ocasiones que *“la Convención contempla la obligación de los Estados Partes de garantizar, a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. La existencia de esta garantía ‘constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática’. Lo contrario, es decir, la inexistencia de tales recursos efectivos, coloca a una persona en estado de indefensión”* ( *“Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay”* . Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, párr. 139).

Asimismo, la **Corte IDH** ha señalado que *“ para que el Estado cumpla lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención no basta con que los recursos existan formalmente, sino que es preciso que tengan efectividad en los términos de aquel precepto. Dicha efectividad supone que, además de la existencia formal de los recursos, éstos den resultados o respuestas a las violaciones de derechos reconocidos, ya sea en la Convención, en la Constitución o por ley. La Corte ha*



*reiterado que dicha obligación implica que el recurso sea idóneo para combatir la violación, y que sea efectiva su aplicación por la autoridad competente [...] ” ( “Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela”. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 129).*

Así también resulta pertinente mencionar que la pobreza, el género y la pertenencia a minorías son aspectos a tener en cuenta por todos los operadores jurídicos cuando se trata de evaluar las posibilidades de acceso a la tutela judicial, en tanto *“(e)l sistema judicial se debe configurar, y se está configurando, como un instrumento para la defensa efectiva de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad.// Poca utilidad tiene que el Estado reconozca formalmente un derecho si su titular no puede acceder de forma efectiva al sistema de justicia para obtener la tutela de dicho derecho. Si bien la dificultad de garantizar la eficacia de los derechos afecta con carácter general a todos los ámbitos de la política pública, es aún mayor cuando se trata de personas en condición de vulnerabilidad dado que éstas encuentran obstáculos mayores para su ejercicio. Por ello, se deberá llevar a cabo una actuación más intensa para vencer, eliminar o mitigar dichas limitaciones. De esta manera, el propio sistema de justicia puede contribuir de forma importante a la reducción de las desigualdades sociales, favoreciendo la cohesión social”* (cf. Exposición de Motivos de *“ Las 100 Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”*).

7. Estimo entonces que, partir de los aludidos ejes argumentales, corresponde evaluar las apelaciones en estudio.

## **B. Regulación vigente en el orden internacional, nacional y local que resulta de aplicación al presente caso.**

1. La **Constitución Nacional** establece que todos los habitantes de la Nación Argentina *“son iguales ante la ley”* (artículo 16) y dispone que *“(e)l Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: (...) el acceso a una vivienda digna”* (artículo 14 bis

, tercer párrafo). Cabe aclarar que, como señala la CSJN, “(...) el término ‘Estado’ empleado en el artículo 14 bis, párrafo tercero, alude tanto al Estado Nacional como a los estados provinciales, de tal manera que la reglamentación de este precepto no es privativa del gobierno federal (Fallos: 343:283; en igual sentido Fallos: 336:974 y 330:1927)” [cf. Sala I, in re: “Vera Espinola, Elizabeth c/ GCBA s/ amparo – habitacionales”, Expediente N° 33831/2022-0, resolución del 12/04/2023, considerando III.4 del voto del juez Balbín].

En su artículo 19, la CN consagra el principio de la autonomía, entendido como la posibilidad de cada individuo de elegir y materializar su propio plan de vida. Se trata, en consecuencia, del reconocimiento a la autodeterminación, y su fundamento radica en la dignidad de la persona y el respeto a su libertad [cf. Sala III de la Cámara de Apelaciones del fuero, en autos “NRJ (C.M.R.N.) c/ GCBA s/ amparo”, Expediente N° 269264/2022-0, resolución del 14/07/2023].

Con la reforma constitucional del año 1994 se reforzó la tutela para situaciones de vulnerabilidad, al disponerse que el Congreso Nacional debe *“legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”* (conforme artículo 75, inciso 23, CN). Si bien se trata de un deber impuesto al legislador federal, no puede desconocerse el valor que dicha cláusula ostenta como pauta interpretativa para todas las autoridades estatales dentro del ámbito de su competencia, tal como ha sido reconocido por la jurisprudencia de la CSJN, según lo recuerda en su resolución como titular del Juzgado CAyT n° 18 el juez Marcelo López Alfonsín, en autos “Macchi, Mirtha Noemí c/ GCBA s/ amparo”, expediente N° A40731-2015/0, sentencia del 31 de marzo de 2016.

También la Carta Magna precisa que la distribución de los recursos presupuestarios coparticipables entre la Nación, las provincias y la

Ciudad de Buenos Aires y entre éstas, “*se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad a logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional*” (artículo 75, inciso 2, tercer párrafo) .

El artículo 75, inciso 22, de la Constitución prevé asimismo entre las facultades del Congreso la de a probar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales, indicando que los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

El citado precepto constitucional establece que: “ *La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos (...)*” .

En lo que ahora importa, la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** reconoce que “ *(t)odas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley*” (artículo 24).

A su vez, el artículo 1º de la citada Convención prevé: “ *1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y*

*pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano” .*

En cuanto a la regla de desarrollo progresivo, la Convención establece que *“(l)os Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados” (artículo 26) . La mencionada Carta de la OEA expresa que “[l]os Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas: [...] k) Vivienda adecuada para todos los sectores de la población [...]” .*

**La Declaración Universal de Derechos Humanos** establece que *“(t)odos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación” (artículo 7).*

Según su artículo 22, *“(t)oda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su*

*dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.*

Igualmente, recepta en su artículo 25 el derecho de toda persona *"a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad"* (apartado 1°).

En el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** se dispone: *"Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social"* (artículo 26).

Además, *"cada uno de los Estados Partes en el presente pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social"* (artículo 2.1., el destacado en negrita ha sido añadido).

El **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** determina que los Estados Partes *"reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia"* y asumen el compromiso de tomar *"medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento"*

(artículo 11.1).

Según el expresa el PIDESC: *“Cada uno de los Estados Partes (...) se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”* (artículo 2.1) .

Allí también se establece: *“Los Estados Partes en el presente pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”* (artículo 2.2) . Se consigna asimismo que los Estados partes *“ se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto”* (artículo 3) .

En cuanto al derecho a la salud integral, indudablemente ligado al derecho a la vivienda adecuada, el PIDESC dispone que *“(l)os Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”* (artículo 12.1) .

Sobre el particular, es importante mencionar que el **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, en su **Observación General N° 3** sostuvo que *“[...] corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto. Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en*

*gran medida de su razón de ser”. Remarcó que “[p]ara que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas” (párrafo 10).*

Al respecto, el Comité DESC también tiene dicho que “[...] el derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales y garantiza el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte” (Observación General N° 4, párrafos 1° y 7°).

Afirmó en dicha oportunidad el citado Comité que “[e]l derecho a una vivienda adecuada se aplica a todos. Aun cuando la referencia ‘para sí y su familia’ supone actitudes preconcebidas en cuanto al papel de los sexos y a las estructuras y actividad económica que eran de aceptación común cuando se adoptó el Pacto en 1966, esa frase no se puede considerar hoy en el sentido de que impone una limitación de algún tipo sobre la aplicabilidad de ese derecho a las personas o los hogares en los que el cabeza de familia es una mujer o a cualesquiera otros grupos. Así, el concepto de ‘familia’ debe entenderse en un sentido lato. Además, tanto las personas como las familias tienen derecho a una vivienda adecuada, independientemente de la edad, la situación económica, la afiliación de grupo o de otra índole, la posición social o de cualquier otro de esos factores. En particular, el disfrute de este derecho no debe estar sujeto, según el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto, a ninguna forma de discriminación” (párrafo 6).

Y al tener en cuenta las previsiones del citado artículo 11.1 del PIDESC, el Comité concluyó que el mismo “no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y

*dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, ‘la dignidad inherente a la persona humana’, de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término ‘vivienda’ se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: ‘el concepto de “vivienda adecuada”... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable” (párr. 7).*

En la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre** también se establece que “(t)odas las personas son iguales ante la ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna” (artículo II). Asimismo, se recepta el derecho de toda persona “a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad” (artículo XI).

En particular, con respecto a los derechos de las personas integrantes del colectivo actor, cabe destacar que la **Resolución del Consejo de Derechos Humanos 17/19 del año 2011 sobre Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género** (A/HRC/RES/17/19, Naciones Unidas), precisa en sus considerandos 3 y 4 que “en la Declaración Universal de Derechos Humanos se afirma que todos los seres humanos nacen libres e iguales en



*dignidad y derechos, y que toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esa Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, // Recordando además la resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006, en que la Asamblea dispuso que el Consejo de Derechos Humanos sería responsable de promover el respeto universal por la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción de ningún tipo y de una manera justa y equitativa...”.*

Asimismo, la **Opinión Consultiva N° 24 de la Corte IDH sobre Identidad de Género e Igualdad y No Discriminación a Parejas del mismo sexo**, de fecha 24/11/2017, recuerda que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos “*ha señalado que las personas transgénero afrontan diversos obstáculos para ejercer derechos: en el ámbito laboral, de la vivienda, al momento de adquirir obligaciones, gozar de prestaciones estatales, o cuando viajan al extranjero como consecuencia de la falta de reconocimiento legal de su género auto-percibido*” (párrafo 42).

La Corte IDH entendió allí “*que la identidad de género es un elemento constitutivo y constituyente de la identidad de las personas, en consecuencia, su reconocimiento por parte del Estado resulta de vital importancia para garantizar el pleno goce de los derechos humanos de las personas transgénero, incluyendo la protección contra la violencia, tortura, malos tratos, derecho a la salud, a la educación, empleo, vivienda, acceso a la seguridad social, así como el derecho a la libertad de expresión, y de asociación*” (párrafo 98).

Luego indicó que “*el Estado, en su calidad de garante de la pluralidad de derechos, debe respetar y garantizar la coexistencia de individuos con distintas identidades, expresiones de género y orientaciones sexuales, para lo cual debe asegurar que todas ellas puedan vivir y desarrollarse con dignidad y el mismo respeto al que tienen derecho todas las personas. La Corte opina que esa protección*

*no se refiere simplemente al contenido de esos derechos, sino que a través de ella, el Estado también estaría garantizando la plena vigencia y ejercicio de otros derechos de las personas cuya identidad de género es diferente a la que es asociada con el sexo que les fue asignado al nacer” (párrafo 100).*

En ese contexto, con consideraciones que pueden aplicarse al caso en examen, concluyó que: “ i) *El reconocimiento de la identidad de género por el Estado resulta de vital importancia para garantizar el pleno goce de los derechos humanos de las personas trans, incluyendo la protección contra la violencia, tortura malos tratos, derecho a la salud, a la educación, empleo, vivienda, acceso a la seguridad social, así como el derecho a la libertad de expresión, y de asociación (supra párr. 98) , y j) El Estado debe asegurar que los individuos de todas las orientaciones sexuales e identidades de género puedan vivir con la misma dignidad y el mismo respeto al que tienen derecho todas las personas (supra párr. 100)” (párrafo 101).*

También la **Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** dispone que los Estados firmantes deben adoptar medidas adecuadas que prohíban toda discriminación contra la mujer, que establezcan la protección jurídica de sus derechos sobre una base de igualdad y la tutela efectiva contra todo acto de discriminación (artículo 2).

En igual sentido, la **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”** (1994, aprobada en nuestro país mediante Ley N° 24.632) reconoce el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado (artículo 3°) y a que se respete su integridad psicofísica y moral, su dignidad, su derecho a la protección ante la ley y de la ley y a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales a fin de que las amparen contra actos violatorios de sus derechos (artículo 4).

Cabe añadir que la **CIDH** en su “ **Informe sobre Violencia contra Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex en América**” ha precisado que los estándares interamericanos en materia

de género comprenden a su vez la protección de LGBTI+, aunque la orientación sexual y la identidad de género no estén expresamente incluidas en la “Convención de Belém do Pará” {C}{C} [4] {C} .

En esta dirección, los “**Principios de Yogyakarta**”, conjunto de principios elaborado por un grupo de expertos sobre la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en relación a la orientación sexual y la identidad de género, establecen que “(t) *odas las personas tienen derecho al disfrute de todos los derechos humanos, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género (...). La ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación*” (Principio 2º) .

Detalla asimismo el citado documento que “(t)oda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, lo que incluye la protección contra el desalojo, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género.” Los Estados: A. Adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias a fin de garantizar la seguridad de la tenencia y el acceso a una vivienda asequible, habitable, accesible, culturalmente apropiada y segura, incluyendo albergues y otros alojamientos de emergencia, sin discriminación por motivos de orientación sexual, identidad de género o estado marital o familiar; B. Adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias a fin de prohibir la ejecución de desalojos que sean incompatibles con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y asegurarán la disponibilidad de recursos legales u otros apropiados que resulten adecuados y efectivos para cualquier persona que afirme que le fue violado, o se encuentra bajo amenaza de serle violado, un derecho a la protección contra desalojos forzados, incluyendo el derecho al reasentamiento, que incluye el derecho a tierra alternativa de mejor o igual calidad y a vivienda adecuada, sin discriminación por motivos de orientación sexual, identidad de género o estado marital o familiar; (...)” (Principio 15).

En la **Convención Interamericana sobre Protección de los**

**Derechos Humanos de las Personas Mayores** (OEA), aprobada en nuestro país por Ley N° 27.360 y que goza de jerarquía constitucional a partir de la sanción de la Ley N° 27.700 (cf. artículo 75, inciso 22, CN), al regularse la garantía de igualdad y no discriminación por razones de edad, se establece que los Estados Parte *“desarrollarán enfoques específicos en sus políticas, planes y legislaciones sobre envejecimiento y vejez, en relación con la persona mayor en condición de vulnerabilidad y aquellas que son víctimas de discriminación múltiple, incluidas las mujeres, las personas con discapacidad, las personas de diversas orientaciones sexuales e identidades de género (...)”* (artículo 5).

Según la citada Convención: *“La persona mayor tiene derecho a un sistema integral de cuidados que provea la protección y promoción de la salud, cobertura de servicios sociales, seguridad alimentaria y nutricional, agua, vestuario y vivienda; promoviendo que la persona mayor pueda decidir permanecer en su hogar y mantener su independencia y autonomía”* (artículo 12).

En materia de vivienda, se considera en la referida Convención que *“(l)a persona mayor tiene derecho a una vivienda digna y adecuada, y a vivir en entornos seguros, saludables, accesibles y adaptables a sus preferencias y necesidades. (...) Los Estados Parte deberán garantizar el derecho de la persona mayor a una vivienda digna y adecuada y adoptarán políticas de promoción del derecho a la vivienda y el acceso a la tierra reconociendo las necesidades de la persona mayor y la prioridad en la asignación a aquella que se encuentre en situación de vulnerabilidad. Asimismo, los Estados Parte fomentarán progresivamente el acceso al crédito de vivienda u otras formas de financiamiento sin discriminación, promoviendo, entre otros, la colaboración con el sector privado, la sociedad civil y otros actores sociales. Las políticas deberán tener especialmente en cuenta: (...) b) Las necesidades específicas de la persona mayor, particularmente aquellas que viven solas, a través de subsidios para el alquiler, apoyo a las renovaciones de la vivienda y otras medidas pertinentes, según la capacidad de los Estados Parte ”* (artículo 24).

2. En el orden nacional, la **Ley N° 26.743** reconoció el derecho a la

identidad de género (artículo 1°), definido como *“la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo”* (artículo 2°).

A su vez, la **Ley N° 26.485** de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, recepta el derecho a *“(u)na vida sin violencia y sin discriminaciones ”* (inciso a), a *“(l)a salud, la educación y la seguridad personal”* ( inciso b); *“a que se respete su dignidad”* (inciso d), a *“gozar de medidas integrales de asistencia, protección y seguridad”* (inciso h), a la *“igualdad real de derechos, oportunidades y de trato entre varones y mujeres”* (inciso j) y a *“un trato respetuoso de las mujeres que padecen violencia, evitando toda conducta, acto u omisión que produzca revictimización”* (inciso k).

Este marco normativo fue tenido en cuenta por el Congreso de la Nación al sancionar la **Ley N° 27.636** de promoción del acceso al empleo formal para personas travestis, transexuales y transgénero *“Diana Sacayán - Lohana Berkins”*, que tiene por objeto establecer medidas de acción positiva orientadas a lograr la efectiva inclusión laboral de las personas travestis, transexuales y transgénero con el fin de promover la igualdad real de oportunidades.

Su artículo 2° dispone: *“En cumplimiento de las obligaciones del Estado argentino en materia de igualdad y no discriminación, la presente ley adopta medidas positivas para asegurar a las personas travestis, transexuales y transgénero el ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo Adicional en materia de derechos económicos, sociales y culturales; las recomendaciones específicas establecidas en los Principios de Yogyakarta sobre la aplicación de la legislación internacional de los derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género; la Opinión Consultiva N° 24 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas de mismo sexo y la*

*ley 26.743, de identidad de género; en especial, los referidos a: a) La identidad de género; b) El libre desarrollo personal; c) La igualdad real de derechos y oportunidades; d) La no discriminación; e) El trabajo digno y productivo; f) La educación; g) La seguridad social; h) El respeto por la dignidad; i) La privacidad, intimidad y libertad de pensamiento”.*

Así, en el año 2020 y en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, se estableció el Cupo Laboral Travesti Trans en el Sector Público Nacional a través del **Decreto N° 721/2020**, a fin de garantizar un mínimo del 1% de la totalidad de cargos y contratos en el Sector Público para los integrantes de este colectivo. Esta ley también fue aplicada recientemente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación mediante su **Acordada N° 23/2023** del 07/07/2023, al establecer medidas de acción positiva destinadas a lograr la efectiva inclusión laboral de las personas travestis, transexuales y transgénero en el ámbito del Poder Judicial de la Nación.

En este punto, cabe recordar especialmente que el **Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas** recomendó al Estado argentino adoptar diversas medidas intersectoriales en materia de diversidad a los fines de garantizar la aplicación de la Ley de Identidad de Género N° 26.743 y *“mejorar el acceso a la educación, la atención de la salud, el empleo, la vivienda, el crédito, las becas y otras oportunidades, incluidas modalidades alternativas de trabajo y empleo para las mujeres transgénero”* [5].

En el año 2021, el Congreso de la Nación sancionó la **Ley N° 27.654** sobre personas en Situación de calle y Familias sin Techo, cuyo objeto es garantizar integralmente y hacer operativos los derechos humanos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle que se encuentren en el territorio de la República Argentina (artículo 1°).

El legislador nacional definió a la situación de calle y al riesgo a la

situación de calle como estados de vulnerabilidad social extrema que implican una grave restricción para el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos (artículo 5)

Al mismo tiempo en la ley de mención —cuyas disposiciones son de orden público y de aplicación obligatoria en todo el territorio nacional (cf. artículo 2)— se estableció que las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle tienen derecho al acceso efectivo de una vivienda digna de carácter permanente (artículo 10).

Asimismo, la norma detalla una serie de obligaciones a cargo del Estado, dentro de las merece mencionarse en esta ocasión la realización de acciones positivas tendientes a evitar y eliminar toda discriminación o estigmatización hacia las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle, estableciendo condiciones que permitan el ejercicio de su autodeterminación y el libre desarrollo de la personalidad y de la subjetividad (artículos 6 y 11.2); y la elaboración e implementación de políticas públicas de vivienda, de carácter federal, inclusivas e integrales (artículo 10).

Esta ley fue reglamentada por el Poder Ejecutivo Nacional a través del

**Decreto N° 183/2023.** En sus considerandos se expresa que “*resulta necesario dar respuesta al conjunto de personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle, con políticas de Estado que comprendan las múltiples dimensiones que se entrecruzan y que colaboran en la producción del problema*” y que “*la vulnerabilidad social extrema de este sector de la población y la heterogeneidad en su composición (familias, varones y mujeres solas, mujeres con hijos y/o hijas, niños, niñas y adolescentes, personas trans/travestis, personas de la diversidad sexual, adultos y adultas mayores, etc.) requiere de políticas públicas específicas que se enfoquen desde una mirada integral del problema que satisfaga, en primer lugar, las necesidades más inmediatas para alcanzar, a largo plazo, la real superación de esta problemática*” .

Al reglamentar el artículo 10 de la Ley N° 27.654, el aludido decreto

nacional dispuso que el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación, en el marco de sus específicas competencias y de los programas de construcción de viviendas que financie, *“articulará con las provincias, municipios y con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la implementación en sus respectivos ámbitos de políticas activas para el acceso a una vivienda digna de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle”* .

3. En el plano normativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es preciso remarcar que según la **Constitución local**: *“ Rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. Estos y la presente Constitución se interpretan de buena fe. Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos”* (artículo 10, énfasis añadido).

Seguidamente, el artículo 11 de la Constitución local reconoce y garantiza *“el derecho a ser diferente, no admitiéndose discriminaciones que tiendan a la segregación por razones o con pretexto de raza, etnia, género, orientación sexual, edad, religión, ideología, opinión, nacionalidad, caracteres físicos, condición psicofísica, social, económica o cualquier circunstancia que implique distinción, exclusión, restricción o menoscabo”* ; y promueve *“la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad”* .

Según lo establecido en el artículo 17 de la CCABA: *“La Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades”* . En esta misma dirección, el artículo 18 de la Carta Magna local dispone que *“la Ciudad promueve el desarrollo humano y económico equilibrado, que*



*evite y compense las desigualdades zonales dentro de su territorio” .*

En materia de vivienda, el artículo 31 de la CCABA expresa: “ *La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello:// 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.// 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.// 3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones” .*

Ello aparece vinculado con las previsiones constitucionales en materia de salud, en tanto el artículo 20 de la CCABA indica: “ *Se garantiza el derecho a la salud integral que está directamente vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente” .*

El constituyente local también incluyó en la Carta Magna de la Ciudad una norma específica vinculada a la igualdad entre varones y mujeres, al establecer que: “ *La Ciudad garantiza en el ámbito público y promueve en el privado la igualdad real de oportunidades y trato entre varones y mujeres en el acceso y goce de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, a través de acciones positivas que permitan su ejercicio efectivo en todos los ámbitos (...)*” (artículo 36).

Asimismo, el artículo 38 de la CCABA dispone que “[l]a Ciudad incorpora la perspectiva de género en el diseño y ejecución de sus políticas públicas y elabora participativamente un plan de igualdad entre varones y mujeres.// Estimula la modificación de los patrones socioculturales estereotipados con el objeto de eliminar prácticas basadas en el prejuicio de superioridad de cualquiera de los géneros [...] fomenta la plena integración de las mujeres a la actividad productiva, las acciones positivas que garanticen la paridad en

*relación con el trabajo remunerado, la eliminación de la segregación [...]; provee a la prevención de violencia física, psicológica y sexual contra las mujeres y brinda servicios especializados de atención; ampara a las víctimas de la explotación sexual y brinda servicios especializados de atención; promueve la participación de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a las temáticas de las mujeres en el diseño de las políticas públicas” .*

Por lo demás, el artículo 48 de la Constitución local establece que *“(e)s política de Estado que la actividad económica sirva al desarrollo de la persona y se sustente en la justicia social” .*

**3.1.** La **Ley N° 4.238** –del año 2012– tiene por objeto “ *garantizar el desarrollo de políticas orientadas a la atención integral de la salud de personas intersexuales, travestis, transexuales y transgénero en el marco de la Ley Nacional 26.743, la Ley 153 y su decreto reglamentario y la Ley 418*” (artículo 1°), a fin de “ *contribuir con el libre desarrollo personal [...], promover la igualdad real de trato y de oportunidades [...] y coadyuvar con la disminución de la morbimortalidad*” (artículo 3, incisos c, d y g).

A su vez, la **Ley N° 4.376**, también del año 2012, establece como política pública el reconocimiento y ejercicio pleno de la ciudadanía de las personas Lesbianas, Gays, Trans, Bisexuales e Intersexuales. La ley de mención, a fin de lograr la efectividad de los derechos del colectivo, dispone que los funcionarios públicos “ *tienen la obligación de adoptar medidas para hacer efectivos los derechos de la población LGTBI y suprimir las condiciones que facilitan la vulneración de sus derechos. Para cumplir lo anterior se tendrán en cuenta las condiciones de vulnerabilidad que afectan de manera diferencial a los sectores que componen el colectivo LGTB*” (artículo 2, inciso b).

En los incisos d) y h) del citado artículo 2, se dispone: “*d. Coordinación. La ejecución de esta política implica la actuación articulada de la ciudadanía, las organizaciones sociales, los diferentes sectores LGTBI y las instituciones gubernamentales con el fin de superar las situaciones de discriminación resultado de la*

*identidad de género y/o la orientación sexual, para hacer efectivos los derechos humanos de las personas LGTBI, como parte de la convivencia y la inclusión en el ámbito de la Ciudad (...) h. Equidad. Esta política se orienta a superar las situaciones de desigualdad, exclusión, discriminación y marginación que vulneran el derecho a la igualdad de trato y de oportunidades de las personas LGTBI por efecto de su identidad de género y/u orientación sexual. Considerando que las situaciones de inequidad afectan de manera diferencial a las mujeres lesbianas y bisexuales, a los hombres gay y bisexuales, a las personas trans e intersexuales se deberán desarrollar acciones particulares al respecto” .*

En esta línea, en el artículo 3 de la ley se establece: “ *La Política Pública para las personas LGTBI tiene los siguientes objetivos, que se extenderán para cada una de las acciones que se promuevan y ejecuten en el ámbito de la Ciudad. a. Promover la inserción económica, social, laboral, política y ciudadana, el acceso a puestos de decisión y la integración en las políticas de desarrollo de las personas LGTBI. b. Consolidar desarrollos institucionales para el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las personas LGTBI. c. Mejorar la capacidad de acción y de respuesta de las instituciones de la ciudad ante la vulneración de derechos a las personas LGTBI” .*

También la norma citada dispone que “[e]l Estado de la ciudad adopta diferentes medidas de acción positiva que establecen distinciones, restricciones o preferencias con el fin de promover y/o garantizar los objetivos propuestos en la presente Ley” (artículo 4).

La **Ley N° 6.170** –del año 2019–incorpora la perspectiva de género dentro del Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Su artículo 2° establece que “*se entiende por presupuesto con perspectiva de género a la estrategia de visibilización, y análisis de las acciones presupuestarias destinadas a mujeres, y a promover la igualdad entre los géneros y el respeto a la diversidad sexual” .*

El artículo 3 expresa como principios rectores, entre otros, “a) la

*igualdad entre los géneros como precondition de los derechos humanos, en procura de que las diferencias no produzcan discriminación ni asimetría entre ellos.// b) la equidad entre los géneros como estrategia para alcanzar la igualdad de acceso y la igualdad de resultados y c) los estándares de derechos definidos por las Convenciones y Tratados Internacionales de Derechos Humanos: contenido universal, máxima utilización de los recursos disponibles, progresividad y no regresividad, igualdad y no discriminación, acceso a la justicia y mecanismos de reclamo, acceso a la información y participación de los destinatarios de las políticas (...)*”.

Finalmente, la **Ley N° 5.261** contra la discriminación –del año 2015–, norma local de orden público, tiene por objeto *“a) garantizar y promover la plena vigencia del principio de igualdad y no discriminación, con vistas a asegurar el efectivo ejercicio de los derechos de todas las personas y grupos de personas. b) prevenir la discriminación en todas sus formas, a través de la implementación y el desarrollo de políticas públicas inclusivas y acciones afirmativas que promuevan la igualdad de oportunidades y fomenten el respeto a la diversidad y a la dignidad inherente de cada ser humano. c) sancionar y reparar los actos discriminatorios, garantizando el acceso a la justicia y generando condiciones aptas para erradicar la discriminación, la xenofobia y el racismo”* (artículo 1°).

La ley denomina Discriminación *de facto* a *“toda exclusión, restricción o menoscabo de hecho en el goce o en el ejercicio igualitario de los derechos sin que el criterio de distinción sea mencionado explícitamente ”* (artículo 2, inciso b).

Según esta ley, *“(s)e consideran discriminatorios: a) Los hechos, actos u omisiones que tengan por objeto o por resultado impedir obstruir, restringir o de cualquier modo menoscabar, arbitrariamente, de forma temporal o permanente, el ejercicio igualitario de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las leyes nacionales y de la Ciudad dictadas en su consecuencia, en los tratados internacionales de Derechos Humanos vigentes y en las*

*normas concordantes, a personas o grupos de personas, bajo pretexto de: (...) sexo, género, identidad de género y/o su expresión, orientación sexual (...) y/o de cualquier otra condición o circunstancia personal, familiar o social, temporal o permanente”.*

**3.2.** La Ciudad también ha dictado leyes y reglamentos que buscan brindar protección a determinados grupos en estado de vulnerabilidad social.

Al respecto, en el año 2010 se sancionó la **Ley N° 3706** cuyo objetivo es proteger y garantizar los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo de situación de calle. La norma establece que es deber del Estado garantizar, entre otras cosas, la remoción de obstáculos que impiden a las personas en riesgo o en situación de calle la plena garantía y protección de sus derechos, así como el acceso igualitario a las oportunidades de desarrollo personal y comunitario, y la orientación de la política pública hacia la promoción de la formación y el fortalecimiento de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle (artículo 4).

Posteriormente, en el año 2011, entró en vigencia la **Ley N° 4036**, por la que se definió el alcance de aquellos grupos “en condiciones de pobreza y exclusión” con “necesidades básicas insatisfechas” o “pobreza crítica” referidos por los artículos 17, 18 y 31 de la CCABA.

La ley priorizó el acceso de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad social y/o de emergencia a las prestaciones de las políticas sociales que brinde el GCBA en el marco de reconocimiento integral de los derechos y garantías consagrados por la CN, los tratados internacionales en los que el Estado Nacional y la Ciudad sean parte. La norma define a la “*vulnerabilidad social*” como la condición social de riesgo o dificultad que inhabilita, afecta o invalida la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos. Al propio tiempo, considera “*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 (artículo 6).

También se detallan en la ley los requisitos mínimos que deberán cumplir los solicitantes de prestaciones económicas y se faculta expresamente a la autoridad de aplicación “(e)n casos de emergencia y/o situaciones particulares (a) exceptuar el cumplimiento de alguno/s de los requisitos mínimos cuando lo considere pertinente mediante decisión fundada” (artículo 7, *in fine*).

“ De este modo se colige que la obligación estatal de garantizar derechos cobra mayor intensidad en determinadas circunstancias y la vuelve prioritaria. Estos deberes surgen en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de que se trate” (cf. Sala I, *in re*: “Vera Espinola”, antes citada, considerando III.d. del voto de la jueza Schafrik; mismo sentido, Sala II en autos: “Basilio Isidro, Felipa c/ GCBA amparo – habitacionales” , Expediente N° 13329/2019-0, sentencia del 01/11/2022, entre otros).

Como lo refiere el juez Pablo Mántaras en el considerando II.7. de su voto en la aludida causa “Vera Espinola” de la Sala I, en sentido concordante y complementario, la **Ley N° 341** “establece que el Poder Ejecutivo debe instrumentar políticas de acceso a vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional, [a]sumidos como destinatarios individuales o incorporadas en procesos de organización colectiva verificables, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro, mediante subsidios o créditos con garantía hipotecaria’ (art. 1°).// A su vez, a través de la **Ley N° 1251** se creó el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IVC), con el objeto de ejecutar políticas de vivienda orientadas a cumplir con las obligaciones impuestas en el art. 31 de la Constitución local (art. 3°). De acuerdo con lo establecido en la mencionada ley, el IVC posee autarquía administrativa y financiera, es continuador jurídico de la Comisión Municipal de la Vivienda y ha sido definido como el órgano de aplicación de las políticas de vivienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Entre los principios rectores que rigen el accionar del ente, se encuentra el de [c]ontribuir al acceso a la vivienda digna a todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, imposibilitados por razones económicas y sociales de

*acceder a la misma por cualquiera de los medios regidos por el sector privado y que requieran de la participación del sector público para lograrlo, priorizando lo enmarcado en el inc. 1 del art. 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires’ y el de ‘[p]romover el efectivo ejercicio del derecho al hábitat y a la vivienda de todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires’ (conf. art. 4º, incs. a y c)” –énfasis añadido–.*

Recuerda luego en su voto el juez Mántaras que “ (...) a lo largo del tiempo, aunque con anterioridad al dictado de la ya mencionada Ley N° 4036 de Protección Integral de los Derechos Sociales, se han creado diversas políticas y programas –generalmente, a través de iniciativas diseñadas y puestas en práctica por el Poder Ejecutivo– cuyo objetivo principal ha sido ofrecer a esos individuos, familias o colectivos desaventajados –que por sus condiciones de exclusión social no pueden acceder por sus propios medios a una vivienda– una solución habitacional de carácter transitorio y de monto limitado.// Así, cabe mencionar, por caso, la Ordenanza N° 41.110, sancionada en 1985, que estableció el ‘Programa de Atención en casos de Emergencia Individual o Familiar’; la Ordenanza N° 43.281 de 1989, que aprobó el ‘Programa Nuestras Familias’; y el Decreto N° 607/97, que creó el ‘Programa integrador para personas o grupos familiares en situación de ‘emergencia habitacional’’.// Estas políticas fueron posteriormente readecuadas a través del dictado del Decreto N° 895/02, que estableció el otorgamiento de un subsidio destinado a fines habitacionales y que – también– reguló la situación de aquellos individuos o familias que ya se encontraban recibiendo las prestaciones establecidas por programas preexistentes. El beneficio estipulado consistía en la entrega –por única vez– de un monto de hasta \$ 1.800 por familia, que podía ser percibido en un máximo de seis cuotas mensuales, iguales y consecutivas (art. 6). Si bien se había previsto un monto complementario –por una suma igual al total del subsidio otorgado–, de acuerdo con los términos del programa aquél sólo podía ser otorgado en aquellos casos en que la familia beneficiaria presentara una propuesta viable de solución definitiva para su situación habitacional, o bien optara por radicarse en otra

*jurisdicción (art. 10).// Luego, se dictó el Decreto N° 1.234/04 –que aprobó el Programa de Apoyo Habitacional para efectivizar la asistencia a familias desalojadas de los hoteles clausurados administrativamente– y, más tarde, el Decreto N° 97/05 que amplió los efectos del Decreto N° 1.234/04 respecto de la totalidad de las personas y/o grupos familiares que se encontraran incluidos en programas preexistentes al momento del dictado del Decreto N° 895/02 y que, a su vez, hubieran optado por permanecer alojados en hoteles.// Más adelante, por intermedio del Decreto N° 690/06 se dejó sin efecto el Decreto N° 895/02 y se aprobó el programa ‘Atención para Familias en Situación de Calle’. Este programa –luego modificado por los Decretos N° 960/08, N° 167/11, 293/13 y 637/16, 108/19 y 248/22– tiene por objetivo brindar asistencia a familias o personas solas en situación de calle, entendiendo por tales a aquéllas que se encuentran en forma transitoria sin vivienda o refugio a consecuencia de desalojos, o por otras causas. Así, se previó el otorgamiento de subsidios, a fin de mitigar una comprobada situación de emergencia habitacional, fortaleciendo el ingreso familiar exclusivamente con fines habitacionales (art. 3°).// Finalmente, como consecuencia de lo dispuesto en el Decreto N° 248/22, el subsidio para la ‘Atención para Familias en Situación de Calle’ fue elevado a “una suma total de hasta pesos ciento noventa y cinco mil (\$195.000) y, a partir del 1° de octubre de 2022, de hasta pesos doscientos cuarenta y tres mil setecientos cincuenta y seis (\$243.756), abonado en un máximo de doce (12) cuotas mensuales y consecutivas, cada una de hasta Pesos dieciséis mil doscientos cincuenta (\$16.250), y a partir del 1° de octubre de 2022 de veinte mil trescientos trece (\$20.313)”.*

Debe señalarse además que el **Decreto N° 155/GCABA/2023**, del 18/05/2023 (ver Boletín Oficial de la Ciudad N° 6625 del 19/05/2023), sustituyó el artículo 5° del **Decreto N° 690/06** que quedó redactado de la siguiente manera: “ *Establecer el monto del apoyo económico a otorgar en una suma total de hasta \$600.000, abonado en un máximo de 12 cuotas mensuales y consecutivas, cada una de hasta \$50.000. La Autoridad de Aplicación queda facultada para renovar el apoyo*



*económico por única vez y por el plazo máximo de 12 meses, dependiendo de cada caso particular y si la situación de vulnerabilidad habitacional de la persona beneficiaria así lo amerita. Alternativamente, la Autoridad de Aplicación podrá disponer el pago del apoyo económico, en 1 cuota única de hasta \$600.000, en los casos en que la persona beneficiaria, al momento de ingreso al Programa, acredite fehacientemente la posibilidad de obtener una solución habitacional estable, y ejerza la opción requiriendo dicho pago único. El ejercicio de la opción por parte de la persona beneficiaria de percibir el apoyo económico alternativo en 1 cuota única por solución habitacional estable resulta excluyente de la percepción de toda otra suma de dinero dispuesta en el presente Decreto” .*

Por otra parte, el **Decreto N° 211/2007** creó el Programa de Otorgamiento de Subsidios Alternativos a la Institucionalización — “*Vivir en Casa*” —, con la finalidad de subsidiar a aquellos adultos mayores en situación de pobreza y vulnerabilidad sin vivienda o en situación de vivienda inestable. El programa está dirigido a los adultos mayores de 60 años, autoválidos o con nivel leve de dependencia, en situación de pobreza o vulnerabilidad que presentan problemas de alojamiento y que acrediten un mínimo de dos años de residencia en la CABA.

El subsidio puede ser destinado a gastos ocasionados por alquiler, expensas, servicios u otra situación conexas con la problemática de vivienda (art. 5°). La **Resolución N° 344/MDHYSGC/07** reglamentó el mencionado Decreto N° 211/2007 y en el artículo 6° —modificado por el Decreto N° 139/2013— se estableció que “*El monto del subsidio mensual será determinado anualmente por el/la titular del Ministerio de Desarrollo Social en su condición de autoridad de aplicación, conforme la evaluación que realicen los equipos técnicos de la unidad ejecutora, teniendo en cuenta los ingresos totales del adulto mayor y/o de su grupo familiar y de la estructura de gastos básicos de alojamiento y sustentación del mismo*”.

Asimismo, tal como lo recuerda el juez Balbín en el considerando VII.

de su voto en “*Vera Espinola*”, en el ámbito de la Ciudad, la problemática habitacional también es abordada por medio de otros mecanismos, tales como el Programa “*Buenos Aires Presente*” (BAP –Línea 108–) que contempla que equipos de profesionales recorran durante las 24 horas la ciudad para brindar asistencia integral a la población en situación de calle. Según este programa, a todas las personas que se encuentran en situación de calle, la Ciudad les ofrece el traslado a Centros de Inclusión Social adaptados para grupos familiares, para personas solas (según su género) o para madres con niñas o niños.

También el GCBA dispone de paradores nocturnos dependientes de la Ciudad, hogares y establecimientos de gestión asociada, además de los planes de urbanización de villas y asentamientos informales, y de rehabilitación y recuperación de conjuntos urbanos, entre otros.

Ahora bien, a partir del encuadre que se efectúe en cada caso particular —correspondientes a individuos o grupos familiares necesitados—, estas normas permiten determinar si en cada supuesto concurren los recaudos que tornan admisible las solicitudes, para lo cual deben evaluarse cuestiones de hecho y prueba.

**3.3.** Finalmente, en este punto parece oportuno mencionar la actual **jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad en la materia**, al menos en el marco de casos particulares donde se ventilan pretensiones relativas al acceso a la vivienda de personas en situación de calle o en riesgo de quedar en situación de calle, ya que de allí se desprende la interpretación del conjunto de normas dictadas por el GCBA que, por lo general, es observada por los jueces de las instancia inferiores en esta jurisdicción local.

Sobre el particular, estimo adecuado seguir el resumen de los aspectos centrales de la doctrina jurisprudencial delineada por el TSJCABA, elaborados por la **Sala II de la Cámara de Apelaciones del fuero** en distintos precedentes (v. por ejemplo, autos: “*Basilio Isidro*”, ya citada, entre muchos otros).

Según apunta la Sala II, el TSJCABA se expidió —por mayoría— respecto de la materia que nos ocupa en la causa “**GCBA s/ queja**

*por recurso de inconstitucionalidad denegado en ‘K.M.P c/ GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCABA)’”* , Expediente N° 9205/12, sentencia del 21/03/2014.

En dicho pronunciamiento se destacó que *“al día de la fecha no existe una ley que, cumpliendo con la manda del art. 31 de la CCABA, hubiera reglamentado el derecho a la vivienda en términos tales que se pueda conocer, con toda precisión, cuáles son las políticas públicas en materia habitacional destinadas a lograr (...) una solución (...) progresiva del déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos”* (considerando 4° del voto de los jueces Conde y Lozano, con adhesión por sus fundamentos del juez); ello, sin perjuicio del dictado de las Leyes Nos 3706, 4036 y 4042.

Tal como lo remarca la Sala II, *“ Afirmó el Tribunal que la primera de ellas [Ley N° 3706] no reglamenta el derecho a la vivienda toda vez que, entre los deberes que pone a cargo de la Ciudad frente a las personas que se encuentran en situación de calle o en riesgo de estarlo, no previó un mecanismo para resolver su situación habitacional. Sin embargo, sí define quiénes están en situación de emergencia habitacional y dispone que la red de alojamiento nocturno no constituye un modo suficiente para atender el derecho que se consagra en el artículo 31, CCABA.*

*En cuanto a la segunda [Ley N° 4036] , destacó que su objeto es la protección integral de los derechos sociales de los “ciudadanos” de la Ciudad que pueden satisfacerse mediante tres tipos de prestaciones: económicas, técnicas y materiales. Destacó que la satisfacción y garantía del derecho a la vivienda se ubica en la determinación de estos tipos de prestaciones.*

*A su respecto, observó que en la citada ley se reconocen dos derechos diferentes. Por un lado, uno genérico a todos los derechos sociales que consiste en el reconocimiento de la prioridad en el acceso a las prestaciones de las políticas sociales que brinde el GCBA a aquellas personas que están en estado de vulnerabilidad social y/o de*

**emergencia (dentro de los que se encuentran los grupos familiares con niños, niñas y adolescentes, en virtud de lo dispuesto por el art. 3° de la Ley N° 4042)** (el destacado es del original).

*Por el otro, el derecho a ‘un alojamiento’ a los adultos mayores de 60 años en situación de vulnerabilidad social y a las personas con discapacidad que también se encuentren en tal circunstancia. En relación a éste, agregó que ‘... el derecho a un alojamiento que acuerda la ley no consiste en el derecho a obtener la posesión de un inmueble. El derecho es a ser alojado (cf. los arts. 18 y 25 de la ley) (...) no es uno de propiedad, sino el de ser cobijado en las condiciones que manda la ley’.*

Sostuvo, además, que “... el Legislador ha decidido asistir de manera, en principio, permanente a quien está en una situación de vulnerabilidad que presumiblemente se va a ir profundizando (quien es de avanzada edad, será mayor aun, y las discapacidades rara vez se curan, en todo caso se superan). En cambio, optó por darle prioridad en el acceso a las políticas sociales que el PE establezca a quienes están en una situación que puede ser caracterizada, en principio, como de vulnerabilidad ‘temporal’ (énfasis agregado) ”.

Se recordó luego que el Tribunal Superior tiene dicho que “ las soluciones para atender el mencionado derecho a la vivienda pueden ser diversas y dependerán del ejercicio de funciones administrativas que no han sido ejercidas, más allá de los programas de subsidios habitacionales implementados por el Poder Ejecutivo para brindar un paliativo transitorio a la urgente necesidad habitacional (...) vale destacar que la obligación de condena impuesta en autos subsistirá mientras perdure la situación de vulnerabilidad del accionante en que ella encuentra apoyo” .

El TSJCABA entonces determinó que, conforme la ley, "el obligado a brindar las políticas sociales (entre las que se encuentra la de dar alojamiento a las personas mayores o con discapacidad) es el GCBA, es decir, se trata de funciones administrativas; circunstancia que debe ser tenida en cuenta por los jueces al resolver para no invadir competencias que el Legislador ha puesto en cabeza de otra rama de

*gobierno, el Ejecutivo. Ese riesgo se presenta, principalmente, en todos aquellos casos en que la Administración no ha tomado una decisión acerca de cuál es la solución que entiende corresponde adoptar frente al derecho vulnerado. En esos supuestos, luego de reconocido el derecho, corresponde darle primeramente a la Administración ocasión para que se pronuncie al respecto” .*

*“Que sentado lo anterior, corresponde destacar que cuando los programas asistenciales en materia de vivienda establecen el otorgamiento de un subsidio (vgr. Decreto 690/06), los beneficios deben ser distribuidos según prioridades contempladas en la CCBA y en los tratados internacionales, pues tales pautas impiden subsidiar al grupo menos necesitado sin subsidiar al que lo está más. A su vez, según lo expresado por el TSJCABA, como el sistema de subsidios ya citado no contempla previsiones claras que resguarden la igualdad entre iguales en el reparto y tampoco permite presumir que el régimen garantiza el subsidio a los más necesitados frente a los que lo están en menor medida, la situación de incumplimiento de la prelación constitucionalmente estipulada puede ser presumida cuando el beneficio le es denegado a una persona que se halla dentro del universo de sujetos con prioridad (conf. art. 31 de la CCBA) [...]” (cf. Sala II, in re: “Basilio Isidro”, considerandos 4 a 4.6., ya citada) .*

## **VI. Examen de los agravios del frente actor.**

### **A. Cuestiones reconocidas en la sentencia apelada.**

Conviene poner de resalto a esta altura algunas cuestiones que no vienen discutidas por las partes y han sido reconocidas en la sentencia de grado ahora apelada.

#### **1. En este expediente se ventila una pretensión colectiva relacionada con el derecho de acceso a la vivienda adecuada .**

Esa Sala III, el 29/03/2019, por mayoría, en oportunidad de revocar la sentencia de primera instancia que había ordenado que las actuaciones tramitaran por expedientes separados como causas distintas -teniendo en cuenta las pretensiones individuales formuladas en un inicio-,

reconoció la existencia de un “*caso colectivo*” que involucra el derecho de acceso a un alojamiento adecuado del colectivo trans que se encuentra en situación de vulnerabilidad en la Ciudad, frente a la alegada omisión imputada al Gobierno local, en virtud de no haber establecido una política habitacional específica que fuera efectiva para ese grupo.

Ello, según lo requerido por la parte actora en el escrito de inicio, en relación a que “*se ordene al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) a asignarnos (...) al colectivo que representamos –mujeres trans- un ‘alojamiento adecuado’ en los términos dispuestos por el precedente KMP del Tribunal Superior de Justicia (...) siempre que se acredite: 1) la condición de género trans y 2) la ‘vulnerabilidad social’ (art. 6 ley 4036) o ‘emergencia habitacional’*” (fojas 1 vuelta).

Cabe aclarar que, según surge del informe producido en autos con fecha 15/05/2019 por el Observatorio de Género en la Justicia de la Ciudad de Buenos Aires dependiente del CMCABA, se considera que el colectivo actor abarca a las personas travestis, transgénero y transexuales.

A partir de este encuadre, la Cámara sostuvo que la actora indicó como objeto de la acción de amparo el desarrollo por parte del GCBA de una política pública en materia habitacional que las incluyera y las contemplara como colectivo vulnerable, a la vez que denunciaron el incumplimiento de la ley antidiscriminatoria.

La Sala entonces señaló que el juez de grado no había tratado el punto referido a la alegada omisión discriminatoria en la que estaría incurriendo el GCBA, al no establecer una política habitacional adecuada para el colectivo trans ( Actuación N° 12627444/2019).

En estas condiciones, cabe subrayar que no se evalúan en esta ocasión reclamos individuales en materia habitacional de personas integrantes del colectivo *trans*, sino que la cuestión a determinar es si, frente a las omisiones que se le imputan, corresponde ordenar judicialmente al GCBA que elabore y ponga en ejecución mecanismos adecuados para que todas las personas integrantes del colectivo trans en situación de

vulnerabilidad que residen en la Ciudad puedan acceder, en condiciones de igualdad y sin discriminación, a los programas estatales en materia habitacional que se encuentran vigentes –o puedan llegar a implementarse en el futuro– en esta jurisdicción local.

Sin perjuicio de lo expuesto, a continuación se hará referencia a ciertas decisiones judiciales adoptadas en casos particulares que involucraban a personas integrantes del colectivo trans, al sólo fin de ilustrar acerca de la problemática vinculada a la presente pretensión colectiva.

## **2. En este expediente el colectivo actor es un grupo que se encuentra en una situación de vulnerabilidad estructural.**

Es importante reiterar que las cuestiones planteadas en autos involucran a un grupo que se encuentra en situación de vulnerabilidad estructural, en tanto históricamente ha sido víctima de prácticas estigmatizantes y discriminatorias.

Tal como lo resumió en su voto la jueza De Langhe, integrante del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, en una causa donde se evaluaba la pretensión cautelar en materia habitacional de una persona integrante del colectivo trans, *“desde hace años los organismos internacionales encargados de la protección de los derechos humanos en la región, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Congreso Nacional, el Poder Ejecutivo Nacional y la Legislatura de la Ciudad han reconocido expresamente que las personas que integran el colectivo trans son víctimas de discriminación estructural en razón de su identidad de género. Asimismo han señalado que los efectos negativos de la discriminación por razones de género se potencian por la confluencia de otros motivos de discriminación que dificultan el ejercicio de los derechos de las personas, tales como el sexo, la edad, la raza o la pobreza. Este fenómeno de discriminación interseccional provoca que las personas que integran el colectivo trans encuentren mayores dificultades para acceder a los derechos básicos que hacen a la dignidad de la vida humana, tales como el acceso a la educación, a la salud, a la vivienda o al trabajo .// (...) Los informes sentencias y normas internacionales, nacionales y*

*locales citadas permiten entrever que en las últimas décadas los distintos operadores jurídicos involucrados en la promoción y defensa de los derechos de las personas han realizado significativos esfuerzos por visibilizar la situación de discriminación estructural en que se encuentran las personas trans y señalar las múltiples violaciones a sus derechos básicos que esta situación genera. En particular se ha puesto el acento en señalar que la identidad de género agrava las desigualdades y desventajas provenientes de otros factores de discriminación tales como el sexo, la edad, la etnia o la pobreza, dificultando en extremo que las personas que se autoperciben con una identidad de género diversa o no binaria puedan alcanzar un adecuado nivel de disfrute de los derechos que hacen a la vida digna. Asimismo, se ha resaltado que el Estado debe adoptar medidas de acción positiva para revertir esta situación de desventaja estructural”* ( in re : “Romano, Nahiara Nicol c/ GCBA s/ amparo – habitacionales y otros subsidios”, Expediente N° EXP 6643/2020-0, resolución del 19/10/2022).

En esta misma dirección, en el informe producido en autos con fecha 15/05/2019 por el Observatorio de Género en la Justicia de la CABA, dependiente del Consejo de la Magistratura de la Ciudad (obrante a fojas 315/317 vuelta) se señala que, *“(e)n general, la violencia y discriminación comienzan desde una edad muy temprana, con la expulsión del hogar causada por los prejuicios de la propia familia. Esto ubica a las personas trans en una situación desaventajada para encarar cualquier proyecto de vida por el debilitamiento de la red primaria de contención material y afectiva y la falta de recursos materiales. Este extrañamiento forzado del hogar –sumado a la discriminación institucional– conlleva, en la mayoría de los casos, a la exclusión del sistema educativo, cuyas consecuencias son reconocibles a lo largo de la vida y tiene un impacto directo en las oportunidades laborales de las personas trans”* .

Se enfatiza también en el informe que *“(l)as violencias tempranas, la discriminación y exclusión estructural del ámbito educativo y laboral, ponen en marcha un ciclo sin fin de pobreza que se agrava por la falta de acceso a la vivienda. Todos estos factores (...) limitan los*



*recursos disponibles con que cuentan las personas trans para desarrollar sus planes de vida y a menudo explican su relación con las redes económicos informales, el mundo prostibular y algunas actividades ilegales; todas situaciones que se asocian a la muerte prematura. // La discriminación por identidad y expresión de género condiciona de manera crónica el acceso a la vivienda –(re)produciendo, a su vez, condiciones de pobreza y marginalidad. A su vez, la falta de vivienda aumenta el riesgo de las personas LGBT de ser víctimas de violencia” .*

*Se agrega luego que “(e)n cuanto al derecho a la vivienda, a pesar de los avances normativos a nivel internacional, nacional y local, la brecha entre la normativa y la situación general del colectivo de mujeres trans y travestis continúa siendo muy grande tanto en el nivel nacional como en la CABA. Se trata de una de las problemáticas que más lo afecta, tal como lo era en 2005. Las mejoras en las condiciones de alojamiento desde aquel año y luego de sancionada la Ley de Identidad de Género son nulas o han empeorado” .*

*La sentencia de primera instancia apelada, a pesar de rechazar la demanda, expresa que “(e)s inevitable entonces concluir, a partir de las irrefutables consideraciones de hecho y de derecho, que el colectivo actor se trata de un grupo social de alta vulnerabilidad estructural, que atraviesa violencias desde muy temprana edad, transita discriminaciones en todos los ámbitos de desarrollo de su vida, con precario acceso a la salud, bajísima expectativa de vida y escasas posibilidades de inserción en el mercado de trabajo formal, producto de prejuicios culturales fuertemente arraigados y condiciones estructurales de marginación. En tal sentido, la condición de vulnerabilidad del colectivo se ha verificado y ha sido reconocida por numerosos precedentes del fuero en los que se concedieron medidas favorables a la protección de los derechos individuales de cada integrante del colectivo; muchas de las cuales han sido reseñadas supra” (considerando XXI.vii).*

**3. Los programas asistenciales de vivienda del GCBA no contemplan las dificultades de acceso a dichos beneficios que**

**enfrenta el colectivo trans en situación de vulnerabilidad que reside en la Ciudad.**

**3.1.** A lo largo del presente proceso judicial, la representación del Gobierno local centró sus argumentos para repeler la pretensión de la actora, en síntesis, en que no existiría una ley formal que obligue al Poder Ejecutivo local a establecer una política de vivienda específica para el colectivo de personas trans en situación de vulnerabilidad que reside en la Ciudad.

Asimismo, la demandada postuló que las necesidades en materia habitacional de los integrantes del colectivo trans que residen en la Ciudad, frente a una respuesta desfavorable al pedido formulado en sede administrativa, pueden ser satisfechas mediante la solución particular de los reclamos individuales que se presenten por la vía judicial, con arreglo a los procedimientos vigentes.

Desde esta posición, el GCBA reconoció que sus programas de vivienda no contemplan especialmente la situación del colectivo trans que se encuentra en situación de vulnerabilidad y reside en la Ciudad.

Adviértase que la propia demandada, en la audiencia celebrada del día 06/02/2023, se limitó a señalar que correspondía que los interesados iniciaran *“procesos individuales”* y que, en todo caso, *“por ley se puede modificar la situación del colectivo trans”*.

En resumen, desde la mirada de la Administración local, la cuestión en debate debe ser regulada con carácter general exclusivamente por la Legislatura o bien resuelta por el Poder Judicial, caso por caso, en el marco de un juicio.

**3.2.** Por su parte, al rechazar la demanda, el juez de grado concluyó que el colectivo actor no acreditó la omisión inconstitucional denunciada, *“en tanto no existe directiva constitucional alguna que contenga el mandato concreto de asistir socialmente al colectivo actor de forma prioritaria al resto de los grupos desventajados en condiciones de vulnerabilidad”* y dado que *“nada impide requerir el ingreso a un programa habitacional que se encuentran plenamente*

*vigentes y a disposición de aquellas personas que se hallen en una situación de ‘vulnerabilidad social’”* , siempre que dicha solicitud sea efectuada en forma individual.

El magistrado tuvo en cuenta que *“el legislador local ha establecido su política habitacional y ha definido las poblaciones prioritarias y categorías de individuos calificadas dentro de quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Así, ha calificado como prioritarios a grupos familiares con niñas, niños y adolescentes; y a los adultos mayores de 60 años, a las mujeres y a las personas discapacitadas en ‘situación de vulnerabilidad social’ ”*.

En definitiva, el juzgador sostuvo que la pretensión de la actora no puede prosperar, en tanto no existiría un mandato a nivel constitucional que imponga regular de manera “prioritaria” –según la lectura que hace el fallo– la forma en que el colectivo trans en situación de vulnerabilidad puede acceder a los programas de vivienda vigentes en la Ciudad.

Desde esta mirada, en la sentencia de grado también se reconoció que en la órbita de la Ciudad no se encuentra vigente ningún programa de acceso a la vivienda que se haga cargo de la problemática del colectivo trans en situación de vulnerabilidad que reside en la Ciudad.

**3.3.** Aclarado lo anterior, corresponde evaluar los aspectos del debate que se encuentran controvertidos.

## **B. ¿Es la omisión imputada al GCBA en esta causa susceptible de reproche desde el plano constitucional?**

Para dar respuesta fundada a este interrogante, es pertinente abordar distintas cuestiones.

### **1. Ausencia de información oficial.**

Un primer escollo para el correcto tratamiento de la cuestión ventilada en estos autos –que, como se verá a continuación, refleja un incumplimiento del andamiaje normativo que rige el caso por parte del Gobierno local– es la falta de información oficial.

Es pertinente señalar en este punto que, en el informe producido por la

Dirección General de Convivencia en la Diversidad –área Jefe de Gobierno–, al contestar el pedido realizado por el juez de grado interviniente como medida para mejor proveer (fojas 678), frente a la requisitoria orientada a conocer “ *la cantidad de personas trans que conforman el colectivo de autos en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ya sea que surjan del resultado de informes censales de elaboración propia o fuentes ajena* ”, dicha autoridad administrativa expuso que “ *no hay datos oficiales sobre población trans en Buenos Aires ya que estudios oficiales no contemplan esa pregunta* ” (fojas 687).

Esta situación de falta de información, cabe aclarar, no se comprueba solamente a nivel local. En el aludido Plan Nacional de Igualdad en la Diversidad 2021-2023 elaborado por el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, se afirma que “ *(r)especto al LGBTI+, un primer factor de asimetría se halla en la inexistencia de estadísticas oficiales instituidas y periódicas que permitan visibilizar la situación de esta población en la Argentina* ” (página 47). “ *En cuanto al hábitat y desarrollo territorial, a diferencia de otros aspectos que hacen a la igualdad en la diversidad, si bien la falta de acceso a la vivienda adecuada de mujeres y LGBTI+ es una realidad, no existen datos suficientes provenientes de fuentes oficiales que permitan dimensionar la situación actual* ” (página 60).

Es más, tal como lo señala el juez Balbín en la citada sentencia “ *Vera Espinola* ” de la Sala I de la Cámara de Apelaciones del fuero (considerando VII), la tantas veces mencionada **Ley N° 4036** de protección integral de los derechos sociales para los ciudadanos de la Ciudad, incluye un capítulo titulado “ *Control y Promoción* ”.

Conforme su artículo 32, “ *(l)as políticas sociales que se implementen en el marco de la presente ley contarán con un monitoreo interno y una evaluación externa* ”. A su vez, “ *(e)l monitoreo interno estará a cargo de la unidad de Información, Monitoreo, y Evaluación (UIMyE) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la C.A.B.A. que tendrá a cargo la evaluación de resultados e impacto de los programas implementados, así como también de las campañas de*

*difusión. El monitoreo, sus resultados y conclusiones serán publicadas en la página web del gobierno de la ciudad” (artículo 33).*

En cuanto a la evaluación externa, se establece que *“[e]l gobierno podrá firmar convenios con las instituciones públicas que considere conveniente a fin de realizar la evaluación externa para medir los resultados e impacto en los programas implementados, así como también las campañas de difusión. La/las institución/nes pública/s elegidas deberán contar con formación técnica y especialidad en monitoreo y evaluación de programas sociales. La evaluación, sus resultados y conclusiones serán publicadas en la página web del Gobierno de la Ciudad” (artículo 34).*

La ley es clara en punto a las obligaciones de monitoreo y control de los programas, como así también respecto de la obligación de publicar los resultados de estas actividades en la página web del GCBA.

Sin embargo, el GCBA no ha aportado al expediente información relativa al impacto que generan sus políticas sociales en materia de vivienda, con especial referencia al colectivo actor.

Esta omisión de información es un factor (aunque no el único) que coadyuva a explicar por qué los programas sociales que lleva adelante la Ciudad en materia de vivienda no han dado una respuesta adecuada para los integrantes del colectivo trans –que experimenta una evidente situación de exclusión estructural–, obligándolo a litigar en defensa de un derecho fundamental.

Tal como concluye el juez Balbín en el voto ya mencionado, de cumplirse lo que dispone la ley en este punto, se contaría con información relevante para mejorar los programas sociales. En este sentido, no es posible soslayar que *“[l]os resultados de los monitoreos y las evaluaciones serán usados para medir el cumplimiento de las metas trazadoras preestablecidas para cada programa, y obtener mejoras en la ejecución de dichos programas, mediante un diagnóstico de los factores y las condiciones de riesgo” (cf. artículo 35, Ley N° 4036).*

Tampoco el GCBA ha intentado demostrar por algún medio

probatorio que ha empleado el máximo de los recursos disponibles para abordar la cuestión que aquí se debate.

No obstante, la Administración ha acompañado información que da cuenta de la implementación de políticas específicas que tienen como destinatario al colectivo trans, en materia de salud, trabajo y educación (cf. informe de fojas 695/696 vuelta).

## **2. Los programas de vivienda vigentes en la Ciudad no brindan respuesta adecuada para los integrantes del colectivo actor.**

Frente a este panorama de ausencia de información oficial, si bien en esta causa –como ya se resaltó– no se ventilan pretensiones habitacionales individuales, estimo que la prueba producida en autos por el frente actor que ilustra en detalle acerca de la experiencia negativa de distintas personas integrantes del colectivo trans al intentar obtener ayudas adecuadas en materia de acceso a la vivienda por parte del GCBA, sumado a los informes sociambientales, relevamiento de hoteles y entrevistas producidos por el Ministerio Público de la Defensa (fojas 41/77), se exhiben como elementos de convicción idóneos para demostrar que las soluciones en materia habitacional ofrecidas por el GCBA a las personas integrantes del colectivo actor, evaluadas desde una perspectiva general, no son adecuadas para lograr su finalidad.

La información arrojada a estas actuaciones además es consistente con informes previos de autoridades oficiales con versación en la materia.

En efecto, según se detalla en el citado Plan Nacional de Igualdad en la Diversidad 2021-2023, *“los resultados presentados en la ‘Primera Encuesta sobre Población Trans 2012: Travestis, Transexuales, Transgéneros y Hombres Trans’ (INDEC - INADI, 2012) indican que el 66,5% de lxs encuestadxs habita en viviendas propiedad de su familia o propias, mientras que el 22,3% alquila y el 6,3% reside en una vivienda prestada. Solo cuatro de lxs encuestadxs dijeron haber tenido acceso a algún plan de vivienda y apenas nueve obtuvieron un crédito bancario. Dada la insuficiente cantidad de fuentes oficiales que den cuenta de la situación habitacional de las mujeres y LGBTI+,*

*resultan de utilidad para contar con una aproximación a su situación los relevamientos realizados por las propias organizaciones sociales y políticas que se incluyen a continuación.// Los resultados de la investigación ‘La revolución de las mariposas’ (Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017) resaltan la temprana edad en la que las mujeres trans y travestis, y en menor medida, los varones trans, son expulsadxs de sus hogares, en una relación directa entre el momento en que expresan su identidad de género y el momento en que dejan de tener una vivienda ‘familiar’ que puedan habitar.// De las personas encuestadas que vivían solas en el 2017, el 65,8% lo hacía desde los 18 años o antes, el 49%, entre los 15 y los 18 años, y un 17% antes de los 15 años. Al pensar las políticas habitacionales, esta cultura del desarraigo evidencia un problema de exclusión. En relación a los alquileres, la mayor proporción de travestis y trans consultadas (el 31%) accede a habitaciones de hoteles familiares o pensiones, un tipo de vivienda considerada precaria por el Ministerio de Hacienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La siguiente categoría es la del inmueble ‘tomado’ en un 18,3% en condiciones de precariedad, inestabilidad e inseguridad aún mayor. Otro 18% viven en habitaciones de casas. Por último, cabe seña(la)r que otra condición de agravamiento de la situación habitacional son los precios, que para las personas travestis trans suelen ser mucho mayores que para las personas cis para un mismo inmueble” (página 62).*

**2.1.** Desde este punto de partida, es posible comprender los motivos por los cuales las personas integrantes del colectivo trans en situación de vulnerabilidad que residen en la Ciudad, en los hechos, no consiguen aplicar para obtener los **créditos hipotecarios** ofrecidos por el Instituto de la Vivienda local (IVC), al no contar con los ingresos estables exigidos por el programa, sin calificar favorablemente dentro del esquema de prioridades estipulado por dicha autoridad, que promueve el beneficio para las familias con hijos y personas con discapacidad. Como ya se explicó, las integrantes del colectivo, en su mayoría, son personas de bajos e inestables recursos, sin acceso al empleo formal.

**2.2.** También está demostrado que el **subsidio habitacional** previsto

en el Decreto N° 690/06 y sus modificatorios, en los hechos, no soluciona eficazmente el déficit en materia habitacional que sufren las personas integrantes del colectivo, al existir distintas barreras para el acceso a los hoteles y pensiones que habitualmente se utilizan en esta clase de programas. Ello se debe a circunstancias de discriminación que se traducen en una muy baja oferta de lugares adecuados para vivir o bien, como consecuencia de lo anterior, en una oferta selectiva que demanda a los integrantes del colectivo pagos más onerosos que los que se requieren habitualmente a otras personas.

Esta situación de discriminación, al estar vinculada al comportamiento de terceros, desde ya que no resulta directamente imputable al Estado local. Sin embargo, sí se encuentra comprobado que el GCBA, en el marco de estos programas habitacionales, no brinda de manera general, coordinada y sistemática asesoramiento ni acompañamiento para resolver en forma progresiva el problema.

Recuerdo que en el escrito inicial las actoras explicaron que al requerir el subsidio individualmente a la Administración, como respuesta a su requerimiento, se las invitó a una entrevista a los fines de evaluar su situación y la posibilidad de incorporarlas al referido programa. En dicha oportunidad, fueron informadas de que se le asignaría un total de \$2500 mensuales, para abonar un alojamiento y que respecto a sus dificultades para acceder al mismo, se les hizo saber que no contaban con un equipo de personas para realizar una búsqueda, no pudiendo brindarle ningún tipo de ayuda para el caso. Al señalar las actoras que por dicho monto les resultaba imposible acceder a un alojamiento, se les informó que el monto establecido por decreto era ese, y que solo se asignaba \$4.000 a los grupos familiares, no a las personas solas.

**2.3.** En cuanto a la utilización de los **hogares y paradores que ofrece el GCBA**, incluso limitando el examen a aquellos espacios donde se admiten con un cupo mínimo

a personas trans y travestis –cupos que frecuentemente está cubierto–, se ha demostrado que esta opción, además de resultar claramente transitoria, en los hechos, tampoco resulta adecuada al no representar



una solución sostenible. Ello es así porque se trata de ámbitos donde la intimidad de las personas no se halla debidamente resguardada, prevén estadías meramente temporarias y la permanencia durante el día es excepcional. De este modo, y sin perjuicio de su eventual utilidad como dispositivos de auxilio frente a situaciones de urgencia, resulta indudable que estos albergues no ofrecen un espacio apropiado para que sus beneficiarios puedan escoger y desarrollar su propio plan de vida y, en consecuencia, no responden al concepto de vivienda adecuada y digna (cf. considerando VII del voto del juez Balbín, en autos “*Vera Espinola*”, ya citado, con cita de la Observación General N° 4 del Comité DESC).

Ha sostenido la **Corte IDH** que *“el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso”* ( “*Caso Claude Reyes y otros v. Chile*”, sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151, párrafo 86).

**2.4.** En este contexto, cabe señalar, tal como lo indicó el juez de grado en su sentencia, que son numerosas y habituales las causas judiciales que tramitan ante este fuero donde integrantes del colectivo trans, en forma individual, reclaman que se ordene al GCBA otorgarles una ayuda en materia habitacional, al alegar que se les debe reconocer prioridad en el acceso a las prestaciones de las políticas sociales, frente a su situación de vulnerabilidad social.

Sin embargo, concluir que solamente cabe dar respuestas caso por caso en el marco de un proceso judicial, frente a pedidos individuales de ayuda resueltos de manera desfavorable en sede administrativa –tal como lo propone el GCBA–, cuando lo que se requiere en estas actuaciones es una solución que tenga en cuenta el derecho de acceso

a la vivienda en su dimensión colectiva, no parece razonable.

Ello así, toda vez que la pretensión del frente actor se sustenta en la alegada violación de intereses individuales homogéneos –imposibilidad para las personas integrantes del grupo de acceder a los beneficios previstos en los programas de vivienda que ofrece el GCBA–, ocasionada por una causa fáctica común –la ausencia en dichos programas de regulaciones que tengan en cuenta su especial situación de vulnerabilidad estructural– y concentrada en los efectos comunes, no en lo que cada individuo puede petitionar (cf. CSJN, *in re*: “Halabi”, Fallos: 332:111)

Por otro lado, no es posible soslayar las dificultades que supone acceder a la justicia para los grupos vulnerables, mucho más cuando previsiblemente la tutela judicial en los casos individuales puede llegar cuando el derecho ya se encuentra vulnerado. En definitiva, la gran cantidad de reclamos en materia de vivienda que requieren la intervención judicial sólo refleja la crisis habitacional que se proyecta sobre el colectivo de personas en situación de vulnerabilidad y la insuficiencia del sistema de ayudas estatales para abordarla.

**2.5.** Tampoco puede tener acogida favorable el argumento del GCBA que intenta deslindarse de responsabilidad, alegando la ausencia de una ley formal que disponga que el colectivo trans en situación de vulnerabilidad que reside en la Ciudad puede acceder, en condiciones de igualdad y sin discriminación, a las políticas públicas de vivienda que son ofrecidas en el ámbito local.

Ello así, en tanto existe un sólido bloque normativo internacional, nacional y local que reconoce el carácter operativo de los derechos sociales –como ya se explicó, operatividad derivada, según la CSJN–, a la vez que dispone que las autoridades estatales deben realizar sus máximos esfuerzos para lograr de manera progresiva, como meta básica, el acceso a una vivienda adecuada para todos los sectores de la población.

Cabe recordar en este sentido que la CSJN, en el citado precedente “*Q. C., S. Y.*”, indicó que un aspecto a considerar en casos vinculados a la tutela de los derechos sociales, es que la mencionada

operatividad de las normas tiene un carácter derivado en la medida en que se consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado. Este grado de operatividad significa que, en principio, *“su implementación requiere de una ley del Congreso o de una decisión del Poder Ejecutivo que provoque su implementación”*, remarcando el Alto Tribunal que no cabe desconocer *“ las facultades que la Constitución le asigna tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, para implementar los programas o alternativas destinadas a hacer operativo el derecho a la vivienda y al hábitat adecuado ”* (considerando 11, énfasis añadido) .

Desde este enfoque, el Gobierno local debe tener en cuenta asimismo el amplio conjunto de disposiciones constitucionales y legales vigentes que contienen un mandato inequívoco dirigido a todas las autoridades públicas, consistente en adoptar medidas de acción positiva –es decir, políticas idóneas– para superar comprobadas situaciones de discriminación vinculadas, por ejemplo, a la orientación sexual y a la identidad o expresión de género.

En suma, la política pública que debe desplegarse en esta materia en el ámbito de la CABA ya viene dada con suficiente densidad a nivel constitucional y legal, si bien ella podría, claro está, ser complementada por nuevas leyes, lo que no resulta excluyente para que el Poder Ejecutivo, en el marco de sus competencias, diseñe y ponga en ejecución mecanismos para cumplir con los objetivos de la **Ley N° 5.261** contra la discriminación –norma de orden público–, al momento de gestionar sus programas de acceso a la vivienda. Lo mismo sucede con las previsiones de la **Ley N° 4.376** [ver artículos 2, inciso b), y 4, antes citados].

Es que la Carta Magna local establece que el Poder Ejecutivo –más allá de contar con iniciativa legislativa– tiene a su cargo la administración de la Ciudad y la planificación general de la gestión; dirige la administración pública y procura su mayor eficacia y los mejores resultados en la inversión de los recursos; formula y dirige las políticas públicas, ejecuta las leyes y dispone las medidas

necesarias para el cumplimiento de las normas de orden público (cf. artículos 102, 104.2 y 105.6).

De hecho, muchos programas habitacionales en la Ciudad han sido implementados por decreto del Poder Ejecutivo, como surge del resumen de las normas locales vinculadas al caso efectuado en el presente dictamen.

Asimismo, al analizar el alcance de las Leyes locales N° 3706 y 4036, antes reseñadas, esa Sala III de la Cámara subrayó que *“la situación de vulnerabilidad social o pobreza es la condición suficiente que exige la normativa local para obtener la garantía de los derechos sociales básicos como el derecho a la vivienda.//... La ley explicita medidas en particular, pero ello no significa que los colectivos no mencionados no sean vulnerables o no sean prioritarios como de forma expresa lo dice la ley... La legislación da una definición de vulnerabilidad, y postula que, al momento de la protección de los derechos sociales, el colectivo de personas en estado de vulnerabilidad es el prioritario... Si además de la vulnerabilidad habitacional se verificaran otras discriminaciones (por edad, género o estado de salud) dichas situaciones podrán requerir eventualmente acciones públicas adicionales”* (cf. considerandos 13 y 14, del voto de la mayoría en autos “NRJ”, ya citados). En dicho fallo se puntualizó además que *“(e)l Estado local no tiene prohibido proteger de una manera más exigente los derechos sociales de determinados grupos atravesados por circunstancias de pobreza agravada por otros factores de desigualdad (género, edad, capacidad, entre otros)”* (considerando 22, voto de la mayoría).

Como derivación de lo expuesto, al haberse verificado que las personas integrantes del colectivo trans que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social y residen en la Ciudad no pueden acceder en condiciones de igualdad y sin discriminación a los beneficios contemplados en los programas de vivienda que ofrece actualmente el GCBA, el bloque de constitucionalidad vigente determina que la Administración local, como autoridad demandada en autos, debe adoptar en el marco de sus competencias medidas de

acción positiva adicionales a las ya existentes, orientadas a revertir dicha situación, en forma progresiva y hasta el máximo de los recursos disponibles. Ello, sin perjuicio de las acciones que en forma concomitante se encuentra facultada para llevar adelante, al contar el Poder Ejecutivo con iniciativa legislativa.

Es oportuno citar en este aspecto la decisión de la Corte IDH que determinó que “ *un Estado que ha celebrado un tratado internacional*

*debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas, y que este principio recogido en el artículo 2 de la Convención Americana establece la obligación general de los Estados Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de la misma, para garantizar los derechos en ella contenidos, lo cual implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (effet utile). De igual manera, este Tribunal ha entendido que tal adecuación implica la adopción de medidas en dos vertientes: i) la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio lo cual implica que la norma o práctica violatoria de la Convención debe ser modificada, derogada, o anulada, o reformada, según corresponda, y ii) la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías”* (“Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala”. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311, párrafo 111, énfasis añadido).

Por todo lo expresado, si bien cabe admitir que no hay una única manera de responder a la pretensión de acceso al derecho de vivienda, es posible afirmar que el GCBA, tal como lo señala el frente actor, ha incurrido en una omisión inconstitucional que debe ser subsanada .

### **C. Conclusión. Alcance de la condena. Respeto del principio de división de poderes. Tutela judicial efectiva.**

1. La misión más delicada de la justicia es la de saber mantenerse

dentro de la órbita de su jurisdicción sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes y ámbitos estatales (cf. CSJN, Fallos: 313:229; 314:1091 y 317:127, entre muchos otros).

Asimismo, es incuestionable que no es función de la jurisdicción determinar qué planes concretos debe desarrollar el gobierno. Sin embargo, los derechos fundamentales que consagran obligaciones de hacer a cargo del estado están sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial a fin de asegurar una garantía mínima indispensable que constituye la frontera a la discrecionalidad de los poderes públicos. Cuando se acredita una afectación de la garantía, los poderes deben atender las situaciones de vulnerabilidad. Esta interpretación permite hacer compatible la división de poderes, la discrecionalidad política del Poder Ejecutivo y del Congreso, con las necesidades mínimas de los sectores más desprotegidos cuando éstos piden el auxilio de los jueces –cf. CSJN, “Q.C.S.Y.”, antes citada– (cf. Sala III, considerando V del voto de la mayoría, *in re*: “NRJ”, ya aludida).

Como regla, entonces, los poderes políticos son los habilitados para planificar, definir y ejecutar las políticas públicas, y el juez solo intervendrá en tal actividad cuando se vea forzado a hacerlo por incumplimiento de las funciones propias y esenciales de aquellos departamentos estatales, y ante una lesión cierta de derechos a fin de atender a las garantías mínimas indispensables referidas en el precedente “Q.C.S.Y.”, para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad (cf. Sala I, considerando VI del voto del juez Balbín, en la causa “*Vera Espinola*”, ya citada).

Tal como lo ha remarcado nuestra Corte Suprema, corresponde al Poder Judicial *“buscar los caminos que permitan garantizar la eficacia de los derechos y evitar que estos sean vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y de tomar decisiones en los procesos que se someten a su conocimiento y no debe verse en ello una intromisión indebida del Poder Judicial cuando lo único que hace es tender a tutelar derechos, o suplir omisiones en la medida en que dichos derechos pueden estar*

*lesionados ”* (Fallos 343:1704).

2. Como quedó demostrado, si bien el GCBA cuenta en la actualidad con diversas normas, programas y organismos que se ocupan del problema de la falta de acceso a la vivienda digna en su jurisdicción, con enfoque en las personas más vulnerables de la población, para su resolución de manera progresiva y sobre la base de los recursos disponibles, al menos en lo que atañe al colectivo trans en situación de vulnerabilidad que reside en la Ciudad, dichas políticas públicas, cuando pueden llegar a sus destinatarios, lo hacen en forma desarticulada y sin contemplar sus particularidades. Ello provoca una situación de sistemática ineficacia de las apuntadas acciones, en tanto no logran brindar oportuna protección al grupo, en el umbral mínimo de garantías exigible al Estado local.

3. En este marco, el GCBA no acreditó en el caso haber adoptado medidas orientadas a cumplir esa obligación de garantía mínima, en el marco de sus competencias y hasta el máximo de los recursos disponibles. Según el diseño del sistema de protección internacional de los derechos humanos, la accionada debió demostrar que no tiene posibilidad alguna de remediar la situación de privación de derechos que padece el grupo accionante.

En este sentido, también quedó demostrado en autos que no resulta atendible la defensa opuesta por la representación del GCBA que intenta explicar que, sin una ley formal emanada del Poder Legislativo local, el Poder Ejecutivo demandado no puede encarar ninguna medida de acción positiva dirigida a resolver en forma progresiva la situación de exclusión y desigualdad denunciada en esta causa. Por otro lado, la posibilidad de judicialización de cada caso individual por parte de las personas integrantes del colectivo trans en situación de vulnerabilidad que residen en la Ciudad tampoco se traduce en una respuesta plausible, a partir del alcance de la pretensión colectiva formulada.

4. En consecuencia, una vez constatada la omisión inconstitucional imputable al GCBA identificada en los puntos que anteceden, corresponde ordenar al Poder Ejecutivo de la Ciudad que, en el plazo

razonable que fije el Tribunal, elabore, difunda y ponga en ejecución dispositivos adecuados para que las personas integrantes del colectivo trans en situación de vulnerabilidad que residen en la Ciudad puedan acceder a las ayudas estatales previstas en los programas habitacionales vigentes o a crearse en esta jurisdicción local, en condiciones de igualdad y sin discriminación.

Todo ello, sin incidir negativamente sobre la tutela reconocida por las leyes y reglamentos locales en favor de otros grupos en situación de vulnerabilidad.

De compartir el Tribunal esta opinión, deberá evaluar y definir los mecanismos idóneos para controlar la ejecución de sentencia.

**VII.** Por las consideraciones expuestas, opino que corresponde hacer lugar a las apelaciones deducidas por el frente actor, revocar la sentencia de grado objetada y hacer lugar parcialmente a la demanda, con el alcance indicado en el presente dictamen.

[1] OEA/Ser. L/V/II, Doc. 239, 7 de agosto 2020, párrafo 413.

[2] [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf)

[3] [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/09/plan\\_nacional\\_de\\_igualdad\\_en\\_la\\_diversidad\\_2021-2023.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/09/plan_nacional_de_igualdad_en_la_diversidad_2021-2023.pdf)

[4] OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36, 12 de noviembre 2015, párrafo 52.

[5] Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género acerca de su misión a la Argentina, 2018, párr. 79.



**Fiscalía de Cámara CAyT A**

**Dictamen N° 1016-2023**

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 15 de septiembre de 2023



JUAN OCTAVIO GAUNA  
FISCAL DE CÁMARA  
jgauna@fiscalias.gob.ar  
Ministerio Público Fiscal de la C.A.B.A.  
15/09/2023 13:16:29