

**Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Fuero Contencioso Administrativo y Tributario**

Juzgado N°04 Secretaria Ad Hoc

Nombre del Expediente: “DONDA PEREZ VICTORIA y otros CONTRA GCBA SOBRE AMPARO”

Número: A13385-2016/0

Ciudad de Buenos Aires, 10 de agosto de 2016.-

VISTOS: Los autos de referencia en el epígrafe, venidos a despacho para resolver la medida cautelar solicitada; y

CONSIDERANDO: I.- Que a fs. 1/19 se presentan VICTORIA ANALÍA DONDA PÉREZ (DNI 18843832), en su carácter de Ciudadana de la Ciudad de Buenos Aires, Diputada Nacional por la Ciudad de Buenos Aires y Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos y Garantías de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y LAURA GONZALEZ VELASCO (DNI 20350496) en su carácter de Ciudadana de la Ciudad de Buenos Aires y Consejera del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires e integrante de la Comisión de Políticas Sociales y Economía Social del mismo, ambas con el patrocinio letrado de los Dres. Emiliano Montini (T°102 F°390 CPACF) y María Julieta Delpesch (T°100 F°654 CPACF) e interponen formal acción de amparo colectivo en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional y del 14 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, con el objeto de que se ordene al mismo que cumpla con su obligación de realizar el relevamiento anual de las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle con la información desagregada que posibilite un diagnóstico y fijar políticas puntuales para los distintos subgrupos, conforme lo establecido en el artículo 4°, inc. K de la Ley 3.706.

Asimismo, solicitan el dictado de una medida cautelar en los términos del art. 15 de la Ley 2145 y art. 177 del CCAyT con el objeto de que se ordene al GCBA la urgente y provisoria individualización de la totalidad de los hombres o mujeres adultos/as, niños/as o grupo familiar, sin distinción de género u origen, que se encuentren en situación de calle o en riesgo a la situación de calle (conforme lo establecido por la Ley 3706), y les otorgue albergue inmediato, el cual deberá ser irrestricto, continuo, seguro, limpio y acorde a las necesidades de cada grupo familiar o persona individual, como así también el urgente refuerzo de los programas destinados a la entrega de alimentos, frazadas, medicación y/o otros elementos que fueran necesarios, hasta tanto el hoy demandado cumpla con la realización de un relevamiento anual de las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle con información desagregada que posibilite un diagnóstico y fijar políticas puntuales para los distintos subgrupos. Asimismo, se promueva la elaboración del diagnóstico con la participación de expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle, conforme lo establecido por la normativa invocada.

Relatan las actoras que con fecha 13/12/2010 la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó la ley 3706 sobre “PROTECCIÓN Y GARANTÍA INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE Y EN RIESGO A LA SITUACIÓN DE CALLE”.

Refieren que el proyecto, que luego fuera convertido en ley, fue elaborado en conjunto con asociaciones de la sociedad civil y/o organizaciones no gubernamentales que trabajan y son especialistas en la problemática y que están conformadas total o parcialmente por personas que están o han estado en situación de calle. La ley tiene como finalidad proteger y garantizar los derechos de las personas en situación de calle o que se encuentran en riesgo de estarlo, mejorando su calidad de vida.

Señalan que en el TITULO II de la mencionada norma establece cuáles son los deberes del Estado respecto de las personas que viven en situación de calle o están en riesgo de estarlo, en tanto que el artículo 4 de la ley ordena al Estado a diseñar, elaborar y aplicar una serie de políticas públicas tendientes a tratar la problemática y ofrecer una mejor calidad de vida en sentido amplio a las personas que se encuentran transitando esa situación o están en riesgo de estarlo.

Manifiestan las actoras que el artículo 4 inc. K de la citada ley establece que “La realización de un relevamiento anual de las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle con información desagregada que posibilite un diagnóstico y fijar políticas puntuales para los distintos subgrupos. Se promoverá la elaboración del diagnóstico con la participación de expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle.”

Afirman que, hasta la fecha, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no ha elaborado ni ha dado a conocer el relevamiento anual de las personas en situación de calle o en riesgo de estarlo de conformidad con los requisitos y modalidades que impone la ley 3706.

Aseguran que esta omisión de hacer por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires afecta de manera directa a los derechos de las personas en situación de calle o en riesgo de estarlo, toda vez que no permite la eficaz elaboración de políticas públicas a fin de cumplir con los derechos y garantías establecidos en la ley 3706.

Aclaran que el censo poblacional que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires realiza anualmente no implica el cumplimiento del relevamiento anual que la ley de protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle ordena, es decir, que el censo poblacional o conteo que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires realiza NO cumple, ni es, el relevamiento anual que impone la ley 3706 en su art. 4 inc. K.

Aseveran las amparistas que el relevamiento en cuestión debe incluir a las personas en riesgo de situación de calle, esto es, por ejemplo, a aquellas que viven en asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires, y que entonces, en palabras de las actoras, resulta imposible que la cifra de 800 personas que en principio reconoce el

GCBA incluya a todas las personas que viven en asentamientos y que por ley deben considerarse personas “en riesgo de situación de calle” que viven la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Relatan que dicho dato (800 personas) parece no coincidir en lo más mínimo con lo reflejado por la propia página web del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat porteño, el cual afirma que la línea 108, un número gratuito al que llaman personas en situación de calle o bien vecinos cuando ven a alguien en situación de vulnerabilidad, se reciben 36500 llamados por año por dicha problemática.

Manifiestan que la cifra de alrededor de 800 personas en situación de calle o riesgo de situación de calle reconocida por el GCBA se sostiene desde el año 2011 dado que los relevamientos no se hacen como corresponde, conforme lo establece la Ley 3706, y por lo tanto la Administración no cuenta ni toma en cuenta el verdadero universo de personas afectadas a tal problemática y por ende, no ofrecen una solución eficaz a tal situación.

Seguidamente, fundan en derecho su pretensión y ofrecen prueba.

A fs. 62 se dispuso la radicación de la causa en el juzgado a cargo de quien suscribe y a fs. 63 se remitieron las actuaciones a la Secretaría *Ad Hoc* para el trámite de las Causas Colectivas en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A fs. 64 se dispuso, como medida para mejor proveer, librar un oficio al Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano del GCBA a fin de que remitiera a este Tribunal, en el término de dos (2) días hábiles, el relevamiento anual de las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle con su información desagregada, previsto en el inc. K del art. 4 de la Ley N° 3706 y el diagnóstico al que hace referencia dicha norma.

A fs. 64 vta. la parte actora se notificó de la radicación de la presente causa, la que ha quedado consentida.

Dicho oficio fue contestado mediante el informe que obra glosado a fs. 68/74.

A fs. 75 se pasaron a resolver las actuaciones, a fin de dar tratamiento a la medida cautelar solicitada por las actoras, lo que constituye el objeto del presente decisorio.

II.- A tales propósitos, cabe comenzar el análisis de la cuestión a través de un rápido abordaje normativo propio de la instancia cautelar en la que nos hallamos.

Así, corresponde adentrarse en el estudio de la ya citada Ley 3706, sancionada el 13/12/2010, publicada en el BOCBA N° 3600 del 07/02/2011 y reglamentada por el Decreto N° 310/13 del 25/07/2013 (BOCBA N° 4207 de 02/08/2013).

Cabe tener presente que la Ley 3706 tiene por objeto Proteger integralmente y dar eficacia a los derechos de las “personas en situación de calle” y “en riesgo a la situación de calle”.

Que a tales fines, la norma considera “personas en situación de calle” a los hombres o mujeres adultos/as o grupo familiar, sin distinción de género u origen que habiten en la calle o espacios públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en forma transitoria o permanente y/o que utilicen o no la red de alojamiento nocturno.

Asimismo, establece que se consideran “personas en riesgo a la situación de calle” a los hombres o mujeres adultos o grupo familiar, sin distinción de género u origen, que padezcan al menos una de las siguientes situaciones: 1) que se encuentren en instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado y estén en situación de vulnerabilidad habitacional. 2) que se encuentren debidamente notificados de resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo y 3) que habiten en estructuras temporales o asentamientos, sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento.

La ley en cuestión, se sustenta en el reconocimiento integral de los Derechos fundamentales y Garantías consagrados en la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales en los que el Estado Argentino sea parte y la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ahora bien, en lo que aquí interesa, cabe poner de resalto que entre los deberes que la ley coloca en cabeza del Estado de la Ciudad de Buenos Aires, se destaca lo previsto en el inc. K del art. 4 de la misma: *“La realización de un relevamiento anual de las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle con información desagregada que posibilite un diagnóstico y fijar políticas puntuales para los distintos subgrupos. Se promoverá la elaboración del diagnóstico con la participación de expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle.”*.

A su turno, el Decreto N° 310/13 (BOCBA N° 4207 del 02/08/2013), reglamentario de la ley, estableció respecto del art. 4 de la misma que *“Las jurisdicciones, dependencias y órganos autárquicos dependientes del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el ámbito de sus competencias específicas colaboran con la autoridad de aplicación (Ministerio de Desarrollo Social) en el objeto de cumplir con los deberes establecidos por la Ley N° 3706”* (ANEXO del Decreto N° 310/13).

Asimismo, en el art. 6 de la reglamentación se estableció que *“La autoridad de aplicación efectúa un relevamiento anual de las personas en situación de calle. A esos efectos debe determinar las pautas de procedimiento aplicables para su implementación”* (ANEXO del Decreto N° 310/13).

Es claro entonces que de la ley y del decreto reglamentario respectivo surge que hay obligación del GCBA de efectuar un “relevamiento anual” con los siguientes requisitos: 1. información desagregada, 2. con aptitud para determinar un

diagnóstico y 3. para determinar políticas “puntuales” para cada subgrupo (en situación efectiva de calle o en riesgo), 4. Se promoverá la participación de expertos en la materia, ONGs y organizaciones de la sociedad civil, 5. La autoridad de aplicación debe determinar las “pautas” de procedimiento que lógicamente cumpla con los requisitos legales y reglamentarios.

Ahora bien, de la documentación acompañada por la actora y del contenido del escrito de inicio se desprenden una serie de elementos que señalan –con el nivel de intensidad suficiente para la instancia cautelar en que nos hallamos y de gran convicción de quien suscribe– los incumplimientos varios de particular gravedad con las que la autoridad de aplicación lleva adelante, digamos pretendida implementación de la ley, en particular, del relevamiento anual previsto en el inc. K del art. 4 de la ley.

Además, bajo el Sobre N° 2470, obra un libro de la autoría de Horacio Ávila, fundador y Presidente de “Proyecto 7 – Gente en Situación de Calle” y quien se desempeña como Director del Centro de Integración Monteagudo, en donde puede leerse que *“La operativización de una categoría más amplia e inclusiva explica las controversias y las disparidades existentes entre la cantidad de personas que para el GCBA viven en la calle y las que contabilizan por su cuenta las organizaciones de la sociedad civil. En consecuencia, los conteos tienden a simplificar y subestimar la problemática por medio de la subnumeración de casos y situaciones, al punto de dejar de ser algo representativo de la realidad social”* (“LA CALLE NO ES UN LUGAR PARA VIVIR” Ávila, Horacio y Pellers, Griselda Pag. 84, el destacado en letra negrita es propio).

III.- A fs. 64, punto II, se ordenó librar un oficio al Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano a fin de que **remita** a este Tribunal, en el término de dos (2) días hábiles, “el relevamiento anual de las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle con su información desagregada, previsto en el inc. K del art. 4 de la Ley N° 3706 y el diagnóstico al que hace referencia dicha norma”.

En respuesta al puntual requerimiento efectuado a la autoridad de aplicación por el tribunal, a fs. 68/74 no obra el relevamiento solicitado, sino un “informe” producido por la Dirección General de Atención Inmediata del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano del GCBA.

Dicho Ministerio es, según el Decreto N° 310/13, la autoridad de aplicación de la Ley 3706.

En el referido “informe” (reitero no el relevamiento anual solicitado) se explica que el mismo obedecería al “relevamiento anual” realizado por la autoridad de aplicación el día 14/04/2016 entre las 19 y las 03 horas y para el cual se utilizaron 47 móviles y se afectó un total de 220 trabajadores del Ministerio. Conste que ningún respaldo documental sostiene estas afirmaciones, en aras de lo cual, adelanto que el tribunal solicitará se traigan los expedientes administrativos respectivos.

Según el informe en cuestión, el resultado del mentado “relevamiento anual” denominado en el informe “Operativo”, arroja que son 860 las personas “en situación de calle”, de las cuales 800 son adultos y 60 menores de 18 años.

El informe en cuestión desagrega en un primer nivel que la información es por Comuna, efectuando también una división entre varones y mujeres, además de los niños.

También refieren que esa noche del 14/04/2016 “pernoctaron en dispositivos con la modalidad de paradores (propios del GCBA y de distintas ONG)” 355 personas, nuevamente ningún documento sostiene estas afirmaciones ni tampoco se enuncian qué paradores fueron los solicitados y por quienes como así tampoco se indican las “*distintas ongs*”.

Asimismo, se informa “*a modo de ejemplo*” (fs. 72, punto d)) “algunas de las preguntas realizadas” – en el susodicho “operativo”- para finalmente concluir en los puntos II y III (fojas 72 vuelta y 73) con una serie de apreciaciones generales de las herramientas con las que contaría la Administración para “revertir la situación de calle”.

Se enuncia aquí como herramientas a tal fin, el trabajo articulado entre áreas de la Administración, que se busca el ingreso a los “dispositivos” (no se sabe cuáles ni dónde según el informe al tribunal), varios BAPs, etc. y más “dispositivos” y programas “existentes”. Por cierto sin que el informe en cuestión aluda a los resultados en el uso de tales “herramientas”, “dispositivos”, “programas” y toda la batería de palabras sin sustancia que trasunta este informe puesto que en relación a la eficacia para “revertir la situación de calle” de personas nada se dice.

De la simple y lega lectura que hago del “informe” efectuado supuestamente sobre la base del relevamiento anual de la ley suscripto por Federico Guillermo Crespo, Director General de Atención Inmediata del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano del GCBA y por Verónica Rodríguez Centenaro, Gerente Operativa de la Dirección General Técnica Administrativa y Legal del Ministerio aludido–, cabe observar que el mentado relevamiento del año 2016, por lo pronto, no abarca a la totalidad de las personas especificadas en forma expresa por el art. 2 de la Ley 3706, por cuanto en ninguna se alude a las personas “en riesgo a la situación a calle”.

Tampoco se ha remitido el diagnóstico que ordena efectuar el inc. K del art. 4 de dicha norma ni tampoco se especifica la participación de expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o riesgo a la situación de calle tal como fuera requerido por el tribunal.

Nada se contesta tampoco respecto de las “políticas puntuales” para cada subgrupo ni el diagnóstico porque evidentemente lo hecho no tiene la aptitud legal para ello con lo cual queda evidente el desganado actuar de los funcionarios administrativos que en una noche al voleo, previa al mayor impacto de la crisis económica y del clima invernal en su punto más álgido, maquillan en un informe datos no comprobables, y casi seguramente no ajustados a la realidad, por cuanto tampoco se especifican procedimientos preestablecidos de trabajo ni las pautas que reglamentariamente deben estar hechas al presente.

Tampoco el informe en cuestión da cuenta de cuáles son las “*zonas determinadas a fin de cubrir geográficamente la Ciudad*”.

Siendo que la ley asigna al “relevamiento anual”, la aptitud para fijar “... un diagnóstico y fijar políticas puntuales para los distintos subgrupos” (inc. K, art. 4, Ley 3706), llama escandalosamente la atención que el mismo se base en un único “relevamiento” de una noche otoñal (acaso determinada al voleo), sin considerar, el complejo y dinámico universo social que compone el colectivo humano de personas en situación de calle y en riesgo a la misma.

Es así que, adquieren verosimilitud los dichos de la actora en el escrito de inicio de demanda de amparo, en cuanto a que el mentado relevamiento de este año en curso efectuado por el GCBA no da cumplimiento siquiera en grado mínimo con lo previsto en la Ley.

Los defectos aquí señalados, por cierto, al soslayo propio de esta instancia cautelar, en cuanto al modo en que se construye la cifra “oficial” impiden la realización del cometido impuesto en forma expresa por la ley, que procura contar con “información desagregada que posibilite un diagnóstico y fijar políticas puntuales para los distintos subgrupos.” (inc. K art. 4 Ley 3706).

A mayor abundamiento (y con la salvedad de que quien suscribe es una lega en la materia), de los datos que da cuenta el “informe” surgirían las siguientes conclusiones: el personal afectado al “operativo” fueron 220 personas, que se utilizaron 47 móviles, calculando que aproximadamente 150 personas pudieron estar disponibles para efectuar el cuestionario (fs.72, 72 vuelta), no se advierte un exitoso resultado teniendo en cuenta que las preguntas más respondidas (la 2, donde nació y la 11, nivel educativo) solo respondieron 86 personas.

Es muy llamativo que la autoridad haya omitido inquirir a las personas en la calle acerca del motivo por el cual están en dicha situación, teniendo en cuenta que hay que hacer un diagnóstico y fijar políticas para revertir la situación de calle. Evidentemente se trató más de un “operativo” que un relevamiento de acuerdo a la ley.

Desde luego que no queda claro tampoco que las preguntas hayan sido hechas a la totalidad de las personas “relevadas”, no pudiendo determinar el universo de personas cuando se hace referencia “al resto no contestó las preguntas”.

A continuación del cuadro efectuado en base al cuestionario y las respuestas surgen las siguientes apreciaciones:

Cuadro de analisis de % respuestas			
Cantidad de Censados (Total / Sin Menores):	860		800
Pregunta	Rtas obtenidas	% sobre Total	% sobre s/menores
1 (Tiene DNI)	85	9,88%	10,63%
2 (¿Dónde Nació?)	86	10,00%	10,75%
3 (¿Cuánto hace que vive en la Calle)	80	9,30%	10,00%
4 (¿Cuánto Tiempo Duerme en la calle)	76	8,84%	9,50%
5 (¿Realiza actividades para obtener dinero?)	73	8,49%	9,13%
6 (¿Cómo diría que es su salud?)	83	9,65%	10,38%
7 (¿Utiliza sistema de salud?)	82	9,53%	10,25%
8 (¿Qué servicio de Salud utiliza?)	53	6,16%	6,63%
9 (¿Cuándo se Realizo su ultimo control medico?)	67	7,79%	8,38%
10 (¿Tiene alguna discapacidad?)	71	8,26%	8,88%
11 (¿Cuál es su nivel Educativo?)	86	10,00%	10,75%

De las 355 personas que esa noche pernoctaron en “dispositivos modalidad paradores”, tampoco surge si efectivamente respondieron a este cuestionario.

Llama la atención también a preguntas como la referida a la opinión que la persona en situación de calle acerca de su estado de salud cuando eso depende de un debido control médico integral. Más aún cuando en la Constitución porteña el derecho a la salud comprende hasta la vestimenta.

Desde luego, que tampoco hay evidencias en el “informe” acerca de cómo se realiza el cuestionario, si el mismo está elaborado con criterios profesionales que permitan luego el trabajo de diagnóstico y de fijación de políticas conforme la ley. Tampoco surge del informe el contexto en el cual se realiza ese cuestionario. Ni la “expertise” de los encuestadores como para relacionar la falta de respuestas con los procedimientos utilizados y los objetivos propuestos. Ni metodología, fundamentación ni propósitos han sido informados y en mi convicción, siquiera existen.

IV.- En este estado, debe prestarse particular atención a la circunstancia denunciada por las actoras a fs. 9 vta. en orden a que *“se ha informado desde el Servicio Meteorológico Nacional que este pasado otoño fue el más frío de los últimos 60 años, por lo tanto la situación de las personas en situación de calle se viene viendo agravada, no solo por la falta de políticas públicas certeras basadas en relevamientos precisos y diagnósticos efectuados a tal fin, sino además por las condiciones climáticas que empeoran esa situación”*.

Ello, en atención a las consideraciones jurídicas en las que habré de ahondar en el considerando V respecto colectivo humano socialmente vulnerado que constituyen las personas en efectiva situación de calle y en riesgo a la misma.

La Ciudad de Buenos Aires y la autoridad de aplicación –suscripto por Federico Guillermo Crespo, Director General de Atención Inmediata del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano del GCBA y por Verónica Rodríguez Centenaro, Gerente Operativa de la Dirección General Técnica Administrativa y Legal del Ministerio aludido– no solo incumplen con las mandas legales de la Ley 3706 sino más grave aún si cabe, violentan los derechos constitucionales del colectivo humano en cuestión, por lo pronto el acceso a la vivienda digna y el hábitat adecuado (art. 31 CCABA), el derecho a la salud (art. 20 CCABA), simplemente por el hecho de estar “invisibilizados” por los funcionarios que deben abocarse a que ello no sea así.

No obstante ello, habré de destacar que no solo razones jurídicas de toda índole y jerarquía normativa me guían en la presente decisión, sino que encuentro imperativos de orden moral que avalan la medida de amparar, mediante la tutela judicial que se solicita, al colectivo de personas en situación de calle o en riesgo de estarlo.

Es por ello que en el presente decisorio habré de ordenar al GCBA que, hasta tanto recaiga una decisión definitiva en estas actuaciones, proceda a la confección de un **relevamiento provisorio** dando cabal cumplimiento a lo previsto en los arts. 2 y 4 inc. K de la Ley 3706, esto es, contemplando a las personas en efectiva situación de calle, pero también a aquellas personas en riesgo a la situación de calle: hombres o mujeres adultos o grupo familiar, sin distinción de género u origen, que padezcan al menos una de las siguientes situaciones: 1) Que se encuentren en

instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado y estén en situación de vulnerabilidad habitacional. 2) Que se encuentren debidamente notificados de resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo. 3) Que habiten en estructuras temporales o asentamientos, sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento.

Toda vez que el inc. I del art. 4 de la Ley 3706 asegura “*La participación plural, activa y democrática de las organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle y organizaciones no gubernamentales, en la elaboración, diseño y evaluación continua de la política pública*” deberá entonces el GCBA arbitrar los medios que estime pertinentes a fin de que dichas organizaciones participen activamente del relevamiento, velando por el cumplimiento de las pautas fijadas en la Ley 3706 para la realización del mismo.

Asimismo, deberá el GCBA, una vez efectuada dicha individualización, elaborar un **diagnóstico provisorio** sobre la situación de las personas en situación de calle y en riesgo a la misma, con la participación de expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle, conforme lo establece el art. 4 inc. K de la Ley 3706.

En relación a lo demás solicitado por las actoras en la petición cautelar, toda vez que resulta oportuno atenerse al resultado de las medidas anteriormente reseñadas, no corresponde, por el momento, acceder a lo peticionado.

V.- En cuanto al análisis jurídico de la cuestión traída a consideración, no habré de abundar en obviedades con relación a que la vivienda es un derecho humano fundamental, reconocido por normas de nivel constitucional tanto nacional como local y también por normas internacionales, por caso, el denominado Pacto de San José de Costa Rica, Ley 23.054.

No obstante, tal vez sea necesario destacar, en este momento, que dichos textos no solo reconocen derechos como el que está en juego en la presente cuestión, vivienda, salud y protección judicial.

Concomitantemente, en aras a su eficacia y vigencia, se establecen normas que imponen las obligaciones que los Estados Partes, en el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, asumen los efectos de garantizar y dar eficacia a esos derechos, es decir, para que no sean nominales o meras fórmulas de aspiración de deseos sino que superando ese estadio del mero reconocimiento normativo, se concreten en cabeza de los destinatarios.

Así por ejemplo, vale la pena recordar la obligación de las autoridades del Estado, en sentido general, en cuanto a adoptar las disposiciones de Derecho Interno (artículo 2º), sean legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Por lo tanto, la necesidad de contar con información estadística precisa –en el caso de las personas en situación de calle– y de un diagnóstico como

consecuencia de ello, además de una manda legal prevista en forma específica por la Ley 3706, es una desagregación de esa obligación general asumida por el Estado en sentido lato, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

“No basta con reconocer o proclamar un derecho fundamental, lo que, con toda su gran importancia, a veces resulta un tanto simple. Es preciso ir concretando su ámbito y contenidos, y a tales efectos resultará decisiva la función jurisdiccional, dado que la respuesta del constituyente suele ser sucinta y escueta, y por su parte, el legislador tampoco tiene por qué estar rellenando huecos continuamente. Cobra así gran peso la tarea jurisdiccional...” (MARTIN RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, “Eficacia y Garantía de los Derechos Fundamentales”, en Estudios sobre la Constitución Española-Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría-, Tomo II, Editorial Civitas, Madrid, 1999, pág. 591).

Las personas en situación de calle o en riesgo pertenecen a un sector vulnerado de la sociedad.

Se trata de un sector **vulnerado** y no de un sector vulnerable por considerar que **dicha condición la padecen luego de una sucesiva puesta en marcha de políticas tendientes a generarla y no una condición natural o intrínseca del colectivo social referido.**

Ningún ser humano viene a este mundo con un destino preestablecido de pobreza, dado que el estado de pobreza, no es una condición natural sino como se dijo, el resultado de políticas públicas de los gobiernos.

Luego de analizar los hechos relatados por la parte actora en el escrito de inicio de demanda de amparo y en la documental presentada por la misma, se deduce que las personas en situación de calle pertenecen al colectivo social que Adriana Clemente ha llamado de **“pobreza persistente”**.

La característica principal de esta condición es la persistencia en el tiempo lo cual provoca la potenciación negativa de dicha situación.

En estos casos se trata, en palabras de Clemente, de personas de los centros urbanos y periurbanos afectadas por más de una generación por condiciones de privación que las dejan subsumidas en el campo de indigencia. Y a lo cual cabe agregar ciertamente, que ello en gran medida, es el resultado de la indiferencia de los gobiernos de turno al respecto.

Las decisiones tomadas por una administración gubernamental dada delimitan un proceso político específico. Como señala David Harvey en su libro “Social Justice and the City” (1973) dicho proceso político tiene gran influencia en la localización de los servicios públicos y en los efectos de los beneficios que estas obras (o la **no** realización de las mismas) pueden generar o sea que en la elección de dónde, cómo, cuándo y para qué y por qué se realizarán las acciones gubernamentales serán las consecuencias para algunos, las beneficiosas o las perjudiciales.

Por lo tanto, los efectos que dichas acciones provocan según la antropóloga Lucia Guaimas, son que *“los límites que se establecen son tanto*

territoriales y económicos, como simbólicos, y se establece relación directa entre la distancia social y la configuración espacial. Se produce un fortalecimiento de relaciones sociales particulares por la reproducción de las condiciones que posibilitaron dichos límites, lo que genera segregación social a través de la reproducción de las diferencias sociales.” (conforme: Monografía del “Seminario de Antropología Urbana”, FLACSO, Bs. As. 2012).

Dado que las acciones llevadas a cabo por la Administración tienen incidencia directa en la realidad vivida por cada persona, se deben hacer efectivas las medidas que aseguren los derechos fundamentales de este colectivo vulnerable.

Por lo tanto se deben revertir las acciones implementadas que llevaron al presente que este grupo social viva en la calle.

La falta o insuficiente acción por parte del Estado para mejorar las condiciones de vida de los más pobres nos permite comprender la incidencia fundamental que tiene este en la generación de la realidad vivida por el colectivo social afectado en la presente causa.

Estas condiciones de vida indignas se generan cuando no se prioriza en la ejecución de políticas públicas a estos sectores que son los más desfavorecidos, fomentando de esta manera que su situación de vida no mejore y si se mantiene en el tiempo, empeore.

Asimismo, en el mismo sentido se puede extraer del discurso del Santo Padre **Papa Francisco**, del 9 de julio de 2015 en Santa Cruz de la Sierra (Estado Plurinacional de Bolivia) que, ...”*Se está castigando a la tierra, a los pueblos y a las personas de un modo casi salvaje*”..., refiriendo que, ...”*Cuando el capital se convierte en ídolo y dirige las opciones de los seres humanos, cuando la avaricia por el dinero tutela todo el sistema socioeconómico, arruina la sociedad, condena al hombre, lo convierte en esclavo, destruye la fraternidad interhumana, enfrenta pueblo contra pueblo y, como vemos, incluso pone en riesgo esta nuestra casa común, la hermana y madre tierra*”..., y continúa reafirmando, ...”***algo tan elemental e innegablemente necesario como el derecho a “las tres t”: tierra, techo y trabajo***”..., colocando estos temas entre lo más importantes para la sociedad, ...”***para todos nuestros hermanos. Lo dije y lo repito: son derechos sagrados***”...

De lo expuesto se desprende no solo el fundamento de la decisión que a continuación adoptaré sino también la trascendencia que asigno a la problemática que concita este amparo dado que están en juego cuestiones que atañen directamente a la condición humana y a su consecuente dignidad y respeto.

Por lo tanto, no se trata como bien lo explican los tratadistas españoles citados, de revisar la decisión administrativa en su faz discrecional; se trata en cambio de ejercer por esta vía, esa modalidad de control judicial que los profesores españoles denominan “el control de los hechos determinantes” dado en la presente causa por la situación de vulnerabilidad socio-económica del colectivo en cuestión.

En este sentido, cabe traer nuevamente a colación las palabras del **Papa Francisco**, que en el discurso ya citado supra expresó que “*No basta con*

dejar caer algunas gotas cuando los pobres agitan esa copa que nunca derrama por sí sola. Los planes asistenciales que atienden ciertas urgencias, sólo deberían pensarse como respuestas pasajeras, coyunturales. Nunca podrían sustituir la verdadera inclusión: ésa que da el trabajo digno, libre creativo, participativo y solidario...”, asunto en el cual el Estado debería centrar sus mayores esfuerzos y que, huelga decir, en el presente caso, no hace.

Queda claro entonces que, si bien la presente acción de amparo busca establecer una correcta metodología para la realización del censo anual y el diagnóstico que prevé la Ley 3706 y en base a ello, se fijen políticas públicas puntuales para los distintos subgrupos individualizados en el art. 2 de la misma, la medida que aquí habrá de ordenarse no tiene otra finalidad más que la prevista en el art. 177 del CCAyT por cuanto pretende asegurar los efectos posteriores del curso que siga la presente causa.

V.- Del examen de las constancias de la causa y a la luz de los principios y normas legales y constitucionales analizados precedentemente, cabe concluir que se encuentran reunidos –en la actual instancia primordial de la causa y con el carácter provisorio propio de este estadio del análisis– los recaudos previstos en el art. 177 del CCAyT y en el art. 15 de la Ley 2145 que tornan procedente la tutela cautelar solicitada tales como la verosimilitud del derecho y el peligro en la demora, o acaso, qué más puede pedirse en aras de estos requisitos, que el hecho público y notorio de las personas que viven y duermen en la calle, aquí en las puertas de este tribunal.

El requisito de no frustración del interés público no se encuentra comprometido en autos, toda vez que la medida requerida se funda en el incumplimiento expreso por parte de la Administración de los recaudos previstos en una ley de la Ciudad, tendientes a la protección un colectivo social vulnerado.

En cuanto al requisito de contracautela, habré de tenerlo por satisfecho con la caución juratoria ofrecida a fs. 18.

Por último, en orden a las consideraciones efectuadas en el apartado III, habré de hacer uso de la facultad prevista en el art. 184 del CCAyT por cuanto entiendo oportuno, a los fines allí señalados, el dictado de una medida precautoria distinta a la solicitada.

A todo evento, reitero en aras de los ritualismos procesales a los que tan afectos son algunos para solapar lo relevante y sustancial, dejo claro que con lo expuesto se ha cumplido tanto con el requisito de la verosimilitud del derecho como de la urgencia. Hemos hablado del derecho constitucional a la vivienda y de personas en situación de calle, hoy, ahora mismo, en la Ciudad de Buenos Aires.

En consecuencia, por todo lo expuesto, **RESUELVO:**

1) Hacer lugar parcialmente a la medida cautelar solicitada y, en consecuencia, ordenar al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que, en el término de diez (10) días hábiles, proceda a la confección un **relevamiento provisorio** dando cabal cumplimiento a lo previsto en los arts. 2 y 4 inc. K de la Ley 3706, esto es contemplando a las personas en efectiva situación de calle, pero también a

aquellas personas en riesgo a la situación de calle: hombres o mujeres adultos o grupo familiar, sin distinción de género u origen, que padezcan al menos una de las siguientes situaciones: 1) Que se encuentren en instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado y estén en situación de vulnerabilidad habitacional. 2) Que se encuentren debidamente notificados de resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo. 3) Que habiten en estructuras temporales o asentamientos, sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento.

A tales fines, el GCBA deberá arbitrar los medios que estime pertinentes a fin de que las organizaciones a las que hace referencia el inc. I del art. 4 de la Ley 3706 participen activamente del relevamiento, velando por el cumplimiento de las pautas fijadas en la ley para la realización del mismo.

2) Asimismo, ordenar al GCBA, una vez efectuado dicho relevamiento, a que elabore, en el término de treinta (30) días hábiles, un **diagnóstico provisorio** sobre la situación de las personas en situación de calle y en riesgo a la misma, con la participación de expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle, conforme lo establece el art. 4 inc. K de la Ley 3706.

En dicho diagnóstico, deberán analizarse las causas que provocaron la situación de calle o el riesgo a la misma, sean estas las previstas por la Ley 3706 u otras no contempladas.

3) Requerir todos los expedientes administrativos con sus alcances y correspondes de los que surjan las acciones concretas en relación al “relevamiento anual” de personas en situación de calle o con riesgo a la misma y los funcionarios responsables en el plazo de diez (10) días hábiles administrativos.

Regístrese y notifíquese por Secretaría con habilitación de días y horas inhábiles a la parte actora y a la parte demanda, conjuntamente con el traslado ordenado a fs. 75, mediante oficio de estilo.

Oportunamente, dese intervención al Ministerio Público Tutelar.

FIRMADO: Elena A. LIBERATORI. Jueza.-

Registrado al Folio 5 del Libro de Sentencias Interlocutorias del Juzgado. Año 2016. Conste. FIRMADO: Marta S. LADO. Secretaria.-