

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Judicialización del derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires.
Un análisis de su impacto**

Alumna: Catalina Marino
Tutora: Catalina Smulovitz

Mayo 2019

ABSTRACT

La literatura sobre el impacto de la judicialización de derechos económicos y sociales suele ser escéptica respecto del rol de los Tribunales en la protección de estos derechos. El temor al sesgo regresivo (anti-pobre) de las decisiones de la Justicia ha dado lugar a diversos estudios empíricos sobre el tema (Gauri & Brinks 2008 y 2012, Bergallo 2011, Ferraz, 2011, Gloppen y Roseman, 2011, Arcidiácono y Gamallo, 2014). Si bien los resultados no son definitivos, la literatura coincide en que la judicialización de derechos económicos y sociales tiende a generar efectos regresivos cuando los litigios se enfocan en la provisión de soluciones individuales; por el contrario, los casos colectivos parecieran tener mayor potencial para generar una distribución progresiva de los recursos del Estado.

Esta investigación se pregunta si esta conclusión es necesariamente válida para la judicialización de todo tipo de derechos económicos y sociales, o si solo aplica a una configuración particular de ellos. Para responder este interrogante, la tesis analiza el impacto de la judicialización del derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires entre los años 2008 y 2016. A partir de la construcción de una base de datos aleatoria, y a través de modelos estadísticos y cualitativos, se examina el recorrido de 751 acciones de amparo iniciadas en la Ciudad, y las sentencias de cada una en los tres niveles de decisión del Poder Judicial local.

Entre los argumentos principales, esta tesis sostiene que en los estudios sobre la regresividad de la intervención judicial no alcanza con observar el tipo de respuestas ordenadas por los tribunales, sino que se requiere también analizar las características del derecho judicializado. La investigación permite observar no solo qué respuestas han obtenido los casos individuales presentados ante la Justicia, sino también si el carácter individual de los reclamos produce los efectos regresivos que la literatura sobre judicialización de derechos sociales señala.

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, los procedimientos judiciales se han constituido como un nuevo instrumento de participación ciudadana. De forma creciente los procesos de judicialización han pasado a formar parte de la cotidianeidad de las democracias modernas (Domingo, 2009). En nuestro país estos mecanismos han cobrado una mayor relevancia a partir del año 1994, cuando la incorporación de diversos tratados internacionales dotó a los derechos económicos, sociales y culturales de jerarquía constitucional (Abramovich, 2009). Las instancias judiciales se han convertido en una arena de acción política donde individuos particulares, movimientos sociales y sociedad civil realizan demandas con la intención de proteger sus intereses, ya sea modificando la agenda pública, impugnando políticas estatales o activando procesos de toma de decisión (Smulovitz, 2008).

Sin embargo, la intervención judicial en la arena política no ha estado exenta de controversias. La literatura ha dado un debate normativo sobre la naturaleza del rol de los tribunales y su legitimidad para intervenir en materia de políticas públicas. Se han discutido también los efectos de esta intervención. Se ha argumentado que los costos asociados al litigio impiden que los sectores de menores recursos accedan a los tribunales, o tengan suficiente experiencia como para resultar victoriosos. (Cappelletti y Garth, 1978; Galanter 1974). En otras palabras, se ha advertido sobre los sesgos elitistas que podían encerrar los procesos judiciales.

Este temor al efecto regresivo de la intervención judicial es uno de los disparadores centrales de la literatura sobre el impacto de la judicialización. En ella cobró central relevancia el análisis de los efectos agregados de las decisiones, especialmente en torno a la distribución de los recursos presupuestarios y sus consecuencias en términos de igualdad.

Los autores que discuten estos efectos sostienen que cuando las sentencias judiciales se limitan a proveer bienes individuales a los litigantes son más proclives a producir resultados agregados regresivos. Dado que los recursos estatales son finitos, cualquier erogación que disminuya el presupuesto de políticas colectivas puede perjudicar a quienes están en peor situación. La principal preocupación de la literatura es el sesgo “anti-pobre” que pueden tener los procesos de judicialización. Estos efectos suelen ejemplificarse con casos de derecho a la salud, donde conceder una prestación médica individual puede implicar una transferencia de presupuesto estatal hacia un sector de la elite económica. Aunque los hallazgos no son definitivos, existe cierto consenso en que los casos colectivos tienden a ser menos

problemáticos, y tener más potencial para la distribución progresiva de recursos (Gauri y Brinks, 2012 ; Ferraz, 2011).

Cabe preguntarse entonces si esta conclusión es necesariamente válida para la judicialización de todo tipo de derechos económicos y sociales, o si solo aplica a un tipo particular. A fin de responder este interrogante, en esta investigación analizaré los efectos de la judicialización del derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires.

Con algunas excepciones, no existen en la Argentina análisis empíricos a gran escala que apunten a entender de manera sistemática en qué medida el litigio puede ser más o menos progresivo. Este trabajo pretende hacer una contribución en esa dirección.

El argumento principal de esta investigación es que la intervención judicial en los casos de vivienda presenta características sustancialmente distintas de otros tipos de derechos. Esto es así porque la violación del derecho a la vivienda ocurre únicamente entre población de bajos recursos económicos. Incluso aunque otorguen beneficios individuales, las sentencias judiciales nunca podrán favorecer a una elite, ni profundizar las brechas económicas preexistentes de la sociedad. La distribución de recursos siempre se hará entre un universo de personas pobres, con altos niveles de vulnerabilidad.

La configuración particular de este derecho lleva a preguntarse, entonces, si sus características afectan la forma y las consecuencias de la judicialización. Si los litigantes se circunscriben únicamente a los sectores más pobres, ¿cómo se determinan las decisiones judiciales? ¿Con qué criterios se distribuyen los recursos entre quienes más lo necesitan? Y más estructuralmente, ¿son receptivos los tribunales a estos reclamos? ¿Es esta una vía efectiva para garantizar el derecho a la vivienda?

A fin de responder estos interrogantes esta tesis examina el fenómeno del litigio del derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires y sus consecuencias. Para ello se construyó una base de datos aleatoria de 1778 sentencias correspondientes a 751 amparos iniciados entre los años 2008 y 2016. A lo largo de la investigación se analizaron los fallos de los tres niveles de decisión del Poder Judicial porteño: los Juzgados de Primera Instancia, la Cámara de Apelaciones y el Tribunal Superior de Justicia. A través de modelos estadísticos y análisis cualitativos se evaluaron los tipos de reclamos impulsados, las respuestas recibidas, los factores que determinan la variación de las decisiones y los beneficiarios de cada reclamo.

La tesis sostiene que para evaluar los efectos de la judicialización es necesario contemplar las características propias del derecho reclamado y del universo de personas que sufren por su

vulneración. La potencial regresividad o progresividad de las decisiones judiciales no está dada únicamente por el tipo de soluciones que se dictaminan (individuales, colectivas, regulatorias o de provisión) sino también por las características del grupo al que afectan. Esta dimensión, que la literatura no ha estudiado de manera explícita, deviene fundamental en el caso del derecho a la vivienda, en el que todos sus afectados exhiben altísimos niveles de vulneración que neutralizan los efectivos regresivos de la distribución de recursos. La incorporación de esta dimensión de análisis es una de las principales contribuciones de esta investigación al debate sobre judicialización de derechos económicos y sociales.

La investigación muestra también que en la Ciudad de Buenos Aires las decisiones judiciales relacionadas con la distribución de recursos entre personas vulnerables están determinadas por el nivel de necesidad que acrediten quienes litigan. La combinación de un universo de litigantes pobres y una estructura fuerte de Defensa Pública genera que los recursos sean asignados entre quienes logren demostrar mayores niveles de vulnerabilidad. De esta forma, incluso dentro de los sectores de menores recursos, las soluciones son otorgadas a través de criterios de prioridad.

Sin embargo, los datos demuestran que la receptividad de los tribunales a los casos de vivienda ha tornado a la judicialización de este derecho en un procedimiento “rutinario”. Este fenómeno que la literatura define como la “rutinización del litigio” (Abramovich, 2009; Bergallo, 2011) surge cuando una acumulación de demandas similares transforma a la intervención judicial en parte de una rutina necesaria para garantizar el derecho. La judicialización del reclamo se vuelve una precondition para acceder a cualquier prestación relacionada con el cumplimiento del derecho. Ante la falta de respuesta política a este proceso, en la Ciudad de Buenos Aires la rutinización del litigio en materia de vivienda ha dado lugar a un sistema de derechos duales en los que sólo se garantiza el acceso a una solución habitacional a quien impulsa una demanda judicial. De esta forma, la vía judicial se agrega como un paso más en la trayectoria requerida para garantizar este derecho.

Finalmente, los datos demuestran que si bien la Justicia ha sido ampliamente receptiva a los reclamos, sus decisiones se han limitado a conceder soluciones paliativas ya previstas por la normativa local. La judicialización no ha dado lugar a un proceso innovador para las políticas públicas, ni ha promovido soluciones integrales a la crisis de habitabilidad que sufre la Ciudad. Por el contrario, los jueces han evitado invadir el terreno de la administración en el diseño de los programas de vivienda. En sus decisiones, también han sido conservadores en el

uso del presupuesto, y han sido más proclives a conceder respuestas concretas a litigantes individuales, más que a pensar grandes políticas colectivas.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

La investigación sobre los impactos de la judicialización del derecho a la vivienda forma parte de un debate más amplio sobre la exigibilidad de los Derechos Económicos Sociales y Culturales.

En la literatura, una de las aristas de esta discusión refiere a las circunstancias bajo las cuales la judicialización de estos derechos florece. Algunos autores señalan que la percepción de los problemas o las necesidades como un fenómeno judicializable –exigible en los tribunales- es un requisito previo a toda movilización legal (Vanhala, 2006). Otros consideran que el factor fundamental es la existencia de un poder judicial con jurisdicciones claramente definidas en torno a los derechos que recepta; es decir, con reglas de legitimación procesal para intervenir en estos casos (Gauri y Brinks, 2008; Byrne, 2007; Bergallo, 2011).

La bibliografía tiende a coincidir, sin embargo, en que la probabilidad de litigar existe allí donde la estructura de oportunidad para acceder a una solución a través de los tribunales es más favorable que otras vías alternativas. Acuerda también en que la judicialización prospera en contextos en los que existen fuertes *estructuras de apoyo* que facilitan el acceso a los tribunales. Estas estructuras pueden estar conformadas de distintas formas: por sujetos bien organizados (Epp, 1998), por sistemas estatales de defensa pública gratuita; por activistas y organizaciones de derechos humanos (Smulovitz, 2010b), por abogados y defensores adecuadamente financiados (Sarat y Scheingold, 1998 y 2004); por exenciones a los requisitos de representación legal (Byrne, 2007; Hogerzeil et al., 2006).

Las estructuras de apoyo no sólo habilitan el acceso a los tribunales, sino que también pueden contribuir a igualar la posibilidad de éxito entre distintos actores. En *“Why the “Haves” Come out Ahead”*, Galanter argumenta que las personas o instituciones que litigan de manera frecuente tienen experiencia, contactos, capacidad de negociación y conocimiento de las reglas, que los dejan en ventaja frente a quienes litigan de manera ocasional. Bajo esta lógica, cuando los litigantes frecuentes son más importantes y más ricos que los litigantes ocasionales, el litigio sólo logra perpetuar las ventajas de los primeros. Sin embargo, las estructuras de apoyo pueden mejorar las condiciones para aquellos individuos con menores recursos. Como las instituciones de defensa pública también son “litigantes frecuentes”, pueden compensar por el desconocimiento o la falta de recursos de las personas que requieren sus servicios. De esta forma, los sectores más vulnerados pueden acceder a los tribunales en

condiciones de mayor igualdad, sin necesidad de organizarse colectivamente para disminuir costos o establecer estrategias comunes. (Galanter, 1974).

Analizar las “barreras de acceso” de un sistema legal, entonces, permite inferir algunas características de los actores que intervendrán en los procesos de judicialización. Es esperable, por ejemplo, que la inexistencia de estructuras de apoyo genere un mecanismo de acceso a la justicia restringido, viable sólo para quienes puedan costear personalmente el litigio, o para quienes puedan organizarse colectivamente. Este temor al sesgo elitista de la intervención judicial, presente en los debates normativos sobre la legitimidad de la justicia, es uno de los disparadores centrales de la literatura sobre el impacto de la judicialización de los DESC. Dentro de ella se pueden encontrar dos grandes tendencias.

Un primer cuerpo de bibliografía se dedicó a examinar las dinámicas generales del litigio estratégico y su impacto en la sociedad. La falta de confianza en los efectos de la intervención judicial fue sustentada a través de distintos argumentos, generalmente basados en la experiencia estadounidense. Entre ellos se esgrimió que las barreras económicas y procedimentales dificultaban el acceso a los tribunales de los sectores con menos recursos (Cappelletti & Garth, 1978); que la arquitectura del sistema legal confería ventajas comparativas a los sectores de alto poder adquisitivo, producto de su experiencia acumulada en el litigio (Galanter 1974); que los tribunales no eran receptivos a planteos de cambios radicales, sino que abogaban por modificaciones graduales con sesgo “liberal-capitalista” (Scheingold 2004); que las victorias legales constituían solo una “ilusión de cambio”, que coartaban las posibilidades de movilización masiva al desviar los reclamos de ese otro tipo de estrategias (Rosenberg 1991); y que incluso en casos favorables, la implementación de sentencias requería el apoyo de otras ramas de la administración, lo que coartaba su efectividad. En contraposición, desde una mirada más optimista también se argumentó que la movilización legal misma podía ser una herramienta eficaz para aumentar el alcance del conflicto y forzar a un realineamiento en el poder político (Scheingold, 2004); o que el uso de recursos legales y de derecho eran efectivamente exitosos para lograr una movilización social, incluso luego de sentencias hostiles (Mc Cann, 1994).

Las divergencias en las evaluaciones sobre los efectos de la judicialización como herramienta de cambio social dio pie a un segundo cuerpo de bibliografía que buscó ampliar la base empírica de sus investigaciones. En la última década estos trabajos complejizaron las definiciones del *impacto* de la judicialización. A partir de ellas, la victoria en los tribunales dejó de ser considerada necesariamente el único indicador de éxito, y pasaron a incorporarse

también al análisis otros elementos, como la efectiva implementación de las sentencias o las consecuentes modificaciones de la política pública.

Más allá de las inquietudes en torno a la efectividad de la vía judicial como mecanismo de cambio social, una pregunta muy frecuente en esta segunda ola de investigaciones refirió a los sesgos que podía introducir la intervención judicial en materia de acceso a los DESC. En otras palabras, ¿es efectivo el uso de los tribunales para garantizar derechos para toda la sociedad? ¿O por el contrario es una herramienta monopolizada por la elite, que deja a la clase baja en una situación peor que la original?

Courting Social Justice, compilado por Varun Gauri y Daniel Brinks (2008), es el trabajo que con más ambición ha buscado generar datos sobre este debate. En él los autores realizan un estudio comparado en cinco países (Brasil, India, Indonesia, Nigeria y Sudáfrica) sobre los litigios de derecho a la salud y educación. Entre sus objetivos, la investigación se propone determinar si la judicialización efectivamente genera una redistribución de recursos en la sociedad y si este efecto es regresivo –si beneficia a elite- o progresivo –beneficia a los sectores con menos recursos-. Para ello, los autores analizan las características propias de cada sistema, sus estructuras de apoyo y las dinámicas que adopta la judicialización. Sin embargo, lo más novedoso de la investigación es la construcción de un indicador que estima el impacto de los fallos a través de un análisis del número y las características socioeconómicas de los litigantes beneficiados, y el grado de implementación de las sentencias.

A partir de este esquema, los autores encuentran que las sentencias *regulatorias* -aquellas que modifican la legislación- tienen un impacto ampliamente superior al de aquellas que garantizan derechos individuales pero que no logran ampliar el alcance legal de las decisiones a otras personas en la misma situación. Asimismo, los autores señalan que las sentencias individuales de *provisión* –que regulan el acceso a un bien o prestación-, son más proclives a tener efectos regresivos –es decir, a redistribuir los recursos presupuestarios hacia litigantes de sectores socioeconómicos altos-. No obstante, en términos generales el volumen concluye que la judicialización ha tenido efectos positivos, o al menos no regresivos. En otras palabras, si bien no suele ser la clase baja la que normalmente se beneficia de las decisiones judiciales, en general tampoco es la elite.

Esta apreciación ha sido puesta en duda por trabajos posteriores sobre el mismo tema. Por ejemplo, Gloppen y Roseman (2011) cuestionan que pueda considerarse como una distribución progresiva las sentencias que favorecen a los sectores medios y no a los

marginados, atendiendo a la desigualdad que caracteriza a las sociedades del sur global (Gloppen y Roseman, 2011). Sin embargo, más allá de las controversias, el libro de Gauri y Brinks sistematizó algunas características de la judicialización que fueron ampliamente utilizadas en otras investigaciones.

El argumento subyacente de *Courting Social Justice* fue explicitado con mayor detalle por Gauri y Brinks en un trabajo posterior: “The Law’s Majestic Equality? The Distributive Impact of Litigating Social and Economic Rights”. En este artículo los autores expresan que los niveles de progresividad de las intervenciones judiciales dependen de dos factores: de la *aplicabilidad legal* de las decisiones y, en menor medida, de las *estructuras de apoyo* de acceso a la justicia. El argumento se reduce a la economía de litigio: si los beneficios se concentran únicamente en quienes litigan de forma directa, sólo iniciarán acciones aquellos que cuenten con los recursos económicos suficientes para costear el acceso a los tribunales, y estos litigantes sólo iniciarán el procedimiento para acceder a bienes relativamente costosos – es decir, cuando la promesa de los beneficios futuros superen los gastos del proceso-. Por el contrario, cuando se amplía el *alcance legal* de las decisiones, los beneficios se extienden a un universo mayor de individuos, aun cuando estos no estén involucrados en el proceso. En estos casos, otros actores colectivos como organizaciones de la sociedad civil o activistas de derechos humanos tendrán incentivos para litigar, incluso para garantizar beneficios de bajo costo. Un cambio similar de incentivos también ocurre con la aparición de fuertes estructuras de apoyo. De allí que cuanto más circunscriptas estén las respuestas de los tribunales a los litigantes individuales, menos progresivos serán sus efectos.

La pregunta sobre los efectos de la judicialización es también desarrollada por Octavio Ferraz en “Harming the Poor Through Social Rights Litigation” (2011). Ferraz analiza las sentencias de los tribunales brasileños en causas sobre el derecho a la salud y concluye que la judicialización de estos casos no ha beneficiado a los sectores más pobres ni vulnerables de la sociedad, sino que ha favorecido a una minoría privilegiada. El artículo plantea que cuando los jueces se ven forzados a garantizar derechos económicos y sociales, tienden a interpretar estos derechos de manera individual y absoluta. Esta interpretación los lleva a beneficiar a la minoría de litigantes que logra acceder a los tribunales. En el caso del derecho a la salud, la judicialización habilita que individuos de altos recursos económicos fuercen al Estado a proveerles tratamientos médicos excesivamente costosos, que son financiados con el presupuesto de salud pública. Dado que los recursos estatales son siempre limitados, la intervención judicial termina reasignando recursos hacia esta minoría privilegiada y

disminuyendo los fondos de programas integrales destinados a la sociedad en general. En otras palabras, la judicialización en Brasil tiene efectos regresivos y distorsivos en relación a la distribución de los recursos públicos del Estado.

En su conclusión, Ferraz sugiere que los derechos económicos y sociales podrían ser mejor protegidos si los tribunales se abstuvieran de intervenir de manera directa para garantizarlos. Para él, los jueces no tienen la capacidad ni la intención de habilitar una re-distribución de poder o recursos a través de sus sentencias. Esto explicaría también por qué en Brasil es prácticamente inexistente la judicialización de derechos vulnerados únicamente en los sectores de menores recursos, como el derecho a la vivienda.

Las divergencias en torno a la regresividad de la intervención judicial en materia de salud pueden apreciarse también en *Litigating Health Rights*, un volumen compilado por Yamin y Gloppen (2011). En este libro, los autores retoman algunas inquietudes planteadas en *Courting Social Justice* y se preguntan bajo qué circunstancias la judicialización puede constituir un buen mecanismo para lograr la justicia social en materia de salud. Para ello se desarrollan estudios de caso y análisis comparados sobre las características que adopta la judicialización de este derecho en seis países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, India y Sudáfrica. Las conclusiones que arroja la investigación son mixtas. Mientras que algunos autores condenan la intervención de los tribunales por considerar que distorsiona los presupuestos estatales –como el caso brasileño-, otros encuentran resultados más optimistas. A partir de ello, en la conclusión Yamin afirma que este fenómeno no es “ni una tendencia peligrosamente contagiosa que urge contener, ni una panacea para la desigualdad en el campo de la salud”. Por el contrario, sugiere que no es posible arribar a conclusiones generales a nivel mundial, dado que el rol de los tribunales y sus incidencias en términos de igualdad social dependen de los contextos sociales particulares (Yamin y Gloppen, 2011).

La pregunta sobre los determinantes del impacto de las decisiones judiciales también es central en el análisis de Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco en *Juicio a la Exclusión* (2015). En este volumen, los autores analizan el efecto de las sentencias sobre casos *estructurales* de violación de derechos económicos y sociales. Para ello presentan un estudio de caso sobre la decisión de la Corte Constitucional Colombiana en materia de desplazamientos internos forzados, y posteriormente un análisis comparativo con otros litigios estructurales de Colombia (superpoblación carcelaria y sistema de salud), de India (alimentación) y de Sudáfrica (vivienda). El libro genera un aporte metodológico a la literatura al redefinir el alcance de los efectos de las decisiones judiciales: los autores no sólo

miden los impactos materiales de las sentencias, sino también sus alcances en términos *simbólicos*. De esta forma no analizan únicamente los efectos que generan las sentencias en términos de políticas públicas, sino también sobre las modificaciones que pueden habilitar a través de los cambios de percepciones o conceptualizaciones. A partir de esta tipología, los autores observan distintos niveles de repercusión de las decisiones en los cinco casos de análisis.

El argumento central del libro es que las diferencias en los niveles de repercusión de los casos se explican por el tipo de decisión adoptada por los tribunales en tres aspectos: a) la definición y defensa que establezcan de los derechos; b) los remedios que ordenen –es decir, las órdenes que impongan a la administración pública–; y c) el grado de seguimiento que el tribunal ejerza sobre la implementación de la sentencia. La hipótesis central de los autores es que cuando los tribunales deciden hacer una defensa de “derechos fuertes” (alta protección judicial), “remedios moderados” (dejando el diseño de la política pública en manos de la administración, pero fijando plazos de ejecución) y “seguimiento fuerte” (monitoreando el progreso e incluyendo a funcionarios y actores colectivos en una deliberación pública), el impacto en el cumplimiento de los DESC es mayor. Este tipo de sentencias, que ellos llaman “dialógicas”, no sólo parecen ser más efectivas, sino que además, al fomentar la participación y deliberación pública, pueden superar las objeciones democráticas que se esgrimen ante la intervención del poder judicial en estas áreas.

La literatura sobre impacto de la intervención judicial también analiza el caso argentino. En *La revisión judicial de las políticas sociales*, Víctor Abramovich advierte sobre los posibles efectos distorsivos que la intervención judicial puede generar a través de la producción de sentencias de alcance individual. En este sentido, subraya que no siempre los casos individuales implican una menor injerencia del sistema judicial en las áreas de política pública. Por el contrario, una cadena de decisiones particulares descoordinadas pueden provocar un impacto colectivo y sistémico en el largo plazo, si los tribunales no evalúan los compromisos presupuestarios que conllevan sus decisiones. Esto puede observarse especialmente en el caso del derecho a la salud, cuando los jueces ordenan la provisión de prestaciones, coberturas o medicamentos, garantizadas por el estado, a un conjunto de litigantes individuales. Una judicialización masiva de este tipo de casos debería ser vista por los gobiernos como una “señal de alarma” que los incentive a adaptar sus políticas públicas. Sin embargo, cuando las decisiones judiciales no logran incidir en el sistema político se generan “sistemas duales” en los que sólo las personas que acceden a la tutela judicial

obtienen las prestaciones, o una versión mejorada de ellas. La distorsión de la intervención judicial se magnifica, dice el autor, cuando la judicialización se vuelve una precondition para acceder al derecho. (Abramovich, 2009).

Paola Bergallo en *Litigating Health Rights* desarrolla uno de los pocos análisis empíricos a gran escala para el caso argentino. (Bergallo, 2011b). El artículo analiza la judicialización de derecho a la salud en nuestro país a partir de cinco fuentes de datos distintas aunque no necesariamente exhaustivas: jurisprudencia publicada, casos de la Corte Suprema, datos federales, provinciales y casos seleccionados aleatoriamente. Si bien el trabajo muestra algunas tendencias respecto del éxito de las demandas y del tipo de reclamo, no presenta resultados en relación a las poblaciones beneficiadas por los fallos producidos.

Sin embargo, Bergallo detecta algunas características que adopta la judicialización del derecho a la salud que son útiles para analizar las dinámicas de otro tipo de casos. En línea con las inquietudes expresadas por Abramovich, la autora afirma que cuando los litigios son masivos y rutinarios –*rutinización* de la vía judicial- pueden generarse dos tipos de situaciones. En algunos casos, la acumulación de sentencias favorables fuerza respuestas en el sistema político que permiten modificar la política pública en cuestión. En esas circunstancias, los beneficiarios no son sólo los litigantes, sino todos aquellos individuos que se encuentran en situaciones similares. Sin embargo, cuando el litigio es una precondition para acceder al beneficio del derecho y las instituciones políticas no interceden, la judicialización puede dejar a los ciudadanos más marginados en una situación peor a la original. En primer lugar, porque las barreras de acceso a la justicia les volvería aún más difícil acceder al beneficio de la política pública. Por otro lado, porque los costos asociados al aumento de la litigiosidad podrían trasladarse a otras instituciones o actores del círculo; por ejemplo, en el caso del derecho a la salud, podría afectar aranceles de las aseguradoras o su capacidad de respuesta ante las demandas de los afiliados.

No existen muchos trabajos que sistematicen la experiencia del litigio sobre derecho a la vivienda a través de un análisis empírico a gran escala. Aunque la bibliografía sobre la judicialización de este derecho abunda, especialmente en la Ciudad de Buenos Aires, la mayor parte de ella suele aportar estudios de caso o centrarse en ramas específicas de la cuestión habitacional. (Bercovich y Maurino, 2013)

Pilar Arcidiácono y Gustavo Gamallo (2014) se separan de esta tendencia en una investigación que analiza la política de subsidios habitacionales otorgados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA). En el artículo describen cómo desde el año 2007 existe

una ola de judicialización creciente que busca la obtención o extensión de subsidios económicos para necesidades habitacionales, promovida en su mayor parte por instituciones de defensa pública gratuita. Sin embargo, a diferencia de lo que advierte Bergallo (2011) en las causas de salud, en este caso el litigio individual rutinario, recurrente y masivo no ha tenido un impacto sobre el diseño de la política pública de subsidios. Tampoco ha tenido efectos de alcance colectivo, que permita trasladarlos a todos los afectados por el déficit habitacional de la Ciudad. Lo que sí encuentran los autores es que el aumento de litigios en esta materia ha tenido un impacto directo en relación a la distribución del presupuesto del Estado local: gran proporción de las partidas destinadas a políticas de “emergencia habitacional” son utilizadas para otorgar los subsidios que las personas obtienen a través de una acción de amparo.

3. DESARROLLO DE LA TEORÍA

I. Conceptualización

El concepto de *judicialización*, si bien utilizado ampliamente en la literatura, no cuenta con una definición estrictamente consensuada. Términos como *legalización de la política*, *activismo judicial*, *movilización legal*, *litigio estratégico* o similares pueden encontrarse frecuentemente en artículos que pretenden abordar los mismos objetos de estudio.

Sin embargo, existen algunos atributos básicos que pueden observarse en las definiciones de judicialización de distintos autores. En *Courting Social Justice*, los autores señalan que el fenómeno de la *legalización de las políticas públicas* se inicia con una *movilización legal* a través de la cual se acercan las demandas a los tribunales (Gauri y Brinks, 2008). Smulovitz (2010) considera que una de las dimensiones de la judicialización de la política consiste en “utilizar los procedimientos judiciales ordinarios para la petición y resolución de demandas sociales y políticas”. Para Abramovich y Pautassi (2008) el proceso de judicialización comprende “el uso estratégico de los tribunales de justicia por parte de organizaciones dedicadas al litigio de interés público y el mayor uso de los tribunales utilizados por ciudadanas y ciudadanos para canalizar demandas al estado”. En esta definición, el fenómeno se compone tanto del “litigio estratégico” como del “aumento de la litigiosidad” por parte del ciudadano común.

Aquí se seguirán estas dos últimas conceptualizaciones de “judicialización”, que referirá a la “utilización de los procedimientos judiciales ordinarios para la resolución de demandas sociales y políticas, y la exigencia del cumplimiento de un derecho”. Esta conceptualización engloba cualquier tipo de uso del litigio –estratégico o no-, por parte de cualquier actor –individual o colectivo-, y excluye otro tipo de actividades judiciales o prejudiciales –como la mediación o la revisión judicial–.

Concretamente, esta tesis se centrará en el análisis de la judicialización del derecho a la vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las demandas judiciales que se considerarán serán aquellas que se realicen por la violación de una norma referida al derecho a la vivienda. El derecho a la vivienda se encuentra reconocido por la Constitución de la Nación Argentina (Art. 14 bis), por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Art. 31), por la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 25.1) y el Pacto

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - PIDESC (Art. 11), ambos con jerarquía constitucional.

Para los fines de este trabajo, se adopta la definición de derecho a la vivienda establecida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General n° 4. Este documento, en el que se regulan las obligaciones de los Estados firmantes del Pacto, establece que “el derecho a la vivienda 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”. Asimismo, afirma que “el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos”. Por último, el Comité detalla las características que hacen a la vivienda digna, a saber: a) seguridad jurídica en la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar; y h) adecuación cultural.

Por último, es relevante delinear los alcances del concepto de *impacto* de la judicialización. El debate central de la literatura en este aspecto refiere a si en ella se deben evaluar únicamente los contenidos materiales de las sentencias, o alternativamente incluir también los efectos indirectos que estas decisiones pueden producir en distintas esferas.

César Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco (2015) proponen una tipología que diferencia cuatro tipos de efectos de las sentencias judiciales: a) efectos directos –aquello que ordena textualmente el tribunal-; b) efectos indirectos –todas las consecuencias no estipuladas por las sentencias, pero que surgen de ella-; c) efectos materiales –definidos como “cambios tangibles en la conducta de los grupos o individuos”; y d) efectos simbólicos –que implican modificaciones de ideas o percepciones-.

Alternativamente, Varun Gauri y Daniel Brinks (2008) señalan que para medir el impacto de la judicialización deben considerarse cuatro etapas del proceso: la movilización legal, la propia decisión de los tribunales, la respuesta burocrática, política o privada frente a las decisiones judiciales, y finalmente las acciones posteriores que garanticen la implementación de los fallos. A partir de este análisis, los autores sugieren una concepción de *impacto* de cuatro dimensiones: los *efectos directos en los litigantes* –lo que se decide en relación a los que iniciaron la demanda-; los *efectos directos en los no litigantes* –el “efecto derrame” de las sentencias en aquellos que no litigan-; los *efectos indirectos internos al sistema legal* –precedentes judiciales que pueden condicionar causas posteriores-; y los *efectos indirectos*

externos al sistema legal –cambios en políticas públicas o privadas producto de las sentencias-.

Aunque delineadas de forma diferente, ambas tipologías entienden que los efectos de la judicialización exceden al texto explícito de los fallos, y que tienen derivaciones indirectas, tanto simbólicas como materiales incluso para conjuntos de no litigantes. Esta investigación coincide en la necesidad de entender al impacto como un fenómeno integral. No obstante, por limitaciones temporales y materiales, el foco de análisis estará centrado únicamente en la primera de las dimensiones, comunes a ambas tipologías: los *efectos directos* que la judicialización del derecho a la vivienda tiene en los *litigantes*. Otros efectos indirectos y posibles consecuencias para los no litigantes sólo serán sugeridos a modo contextual, sin la exhaustividad que requerirían para sistematizarlo en una escala formal de medición.

II. Pregunta de investigación e hipótesis. El derecho a la vivienda a la luz de la literatura sobre impacto de la judicialización.

La revisión bibliográfica reseña diferentes situaciones respecto de los efectos de la judicialización de los derechos económicos y sociales. Existen resultados variados en relación a quiénes son los beneficiarios de las decisiones judiciales, cuáles son sus consecuencias y si esta constituye una estrategia efectiva de cambio social. Sin embargo, también existen algunos consensos mínimos sobre este proceso y las características que podrían volverlo más problemático.

En primer lugar, se ha alertado sobre los potenciales efectos distorsivos de las sentencias individuales. Una judicialización masiva de este tipo de causas corre el riesgo de saturar la capacidad de los tribunales y producir resultados contradictorios, especialmente en sistemas de derecho continental donde las sentencias de los tribunales superiores no son vinculantes para las instancias inferiores. (Rodríguez Garavito, 2015) Paralelamente, si la judicialización rutinaria no genera un cambio en las políticas públicas, el litigio puede transformarse en un requisito previo para el acceso al derecho y profundizar las desigualdades entre quienes pueden acceder a los tribunales y quienes no. (Abramovich, 2009; Bergallo, 2011).

Asimismo, se ha señalado que aunque las sentencias de alcance colectivo puedan generar menos distorsiones, los jueces tienden a fallar más favorablemente en los casos individuales, donde se pueden demostrar las violaciones de derechos enmarcados en una situación puntual. En otras palabras, los tribunales son más proclives a garantizar una solución concreta a partir

del reconocimiento de un “derecho universal”, que a brindar una solución general al universo de afectados a través del análisis de un caso particular. (Abramovich, 2009)

Sin embargo, la preocupación principal de la literatura ha versado en torno a los efectos que la judicialización puede generar en la asignación de recursos estatales. En concreto, se ha señalado que las decisiones circunscriptas únicamente a la provisión de bienes individuales a los litigantes son más proclives a producir resultados regresivos que los que tienen alcance colectivo. Esta situación se observa especialmente en los ámbitos del derecho a la salud, cuando las sentencias que ordenan la provisión de una prestación pueden esconder la redistribución de recursos estatales hacia sectores de mayor nivel socioeconómico. (Gauri y Brinks, 2012 ; Ferraz, 2011).

Si bien los resultados son mixtos, existe cierto consenso en que la judicialización de casos individuales es más problemática y potencialmente más regresiva en términos de redistribución recursos. Sin embargo, resta preguntarse si esta conclusión es necesariamente válida para la judicialización de todo tipo de derechos económicos y sociales, y, si este fuera el caso, por qué los efectos que se observan en la judicialización del derecho a la salud difieren de los que se observan en la judicialización de otro tipo de derechos sociales. A fin de responder este interrogante analizaré los efectos de la judicialización del derecho a la vivienda.

La intervención judicial en el caso del derecho a la vivienda presenta características sustancialmente distintas de aquellas que se observan en el abordaje del derecho a la salud. Esto es así, en primer lugar, porque la violación del derecho a la vivienda, al igual que otros derechos como la alimentación, ocurre fundamentalmente en poblaciones de bajos recursos económicos. Con excepción de procedimientos de desalojos, que podrían afectar a sectores medios, la vulneración de este derecho se expresa esencialmente en las personas en situación de calle o habitantes de villas y asentamientos informales. Las características de la población que sufre esta vulneración, por tanto, restringe fuertemente el potencial regresivo de las decisiones judiciales individuales, desde el momento en que las sentencias podrían redistribuir recursos entre el universo de afectados, pero difícilmente podrían beneficiar a una elite económica.

Paralelamente, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con una extensa estructura de Defensa Pública que permite que sujetos atomizados e independientes de cualquier organización vehiculen su reclamo de manera individual y gratuita ante los tribunales. La descentralización de las oficinas de atención –con sedes en toda la ciudad, especialmente al

interior de las villas y los asentamientos informales-, habilita que se reciban las consultas de personas ajenas a cualquier organización y sin ningún tipo de información específica. La derivación de consultas hacia estas oficinas es también una práctica común desde otros dispositivos del estado, organizaciones comunitarias o referentes barriales. De esta forma, un amplio espectro de los afectados en su derecho a la vivienda tiene acceso fácil y gratuito a la institución de defensa. En términos de Galanter (1974), la existencia de esta estructura de apoyo convierte a la judicialización sobre derecho a la vivienda en un enfrentamiento entre dos tipos de “litigantes frecuentes”: las Defensorías Oficiales y la Procuración del Estado local.

Gracias a esta estructura, los afectados no necesitan agruparse para disminuir costos del litigio, discutir estrategias o maximizar los impactos de sus acciones. Para iniciar una acción la persona afectada sólo debe acercarse a las oficinas en horario matutino y expresar su reclamo. A partir de ello se observan dos fenómenos relacionados: que el espectro de litigantes se amplía considerablemente, desde el momento en que no existe ningún tipo de requisito organizativo previo; y que, por esta misma razón, no hay elementos que incentiven a los litigantes pensar el problema más allá de su afectación individual.

El objeto de esta investigación se caracteriza, entonces, por judicializar la violación de un derecho que afecta principalmente a sectores de menores recursos económicos y que cuenta con una estructura institucional –de Defensa Pública y de litigio gratuito- que disminuyen las barreras de acceso a la justicia. Esta configuración novedosa de la judicialización del derecho a la vivienda implica que las decisiones judiciales no puedan profundizar las brechas económicas pre-existentes de la sociedad. Por el contrario, los recursos presupuestarios destinados a vivienda se redistribuirán únicamente dentro de un mismo sector socioeconómico, neutralizando los efectos distorsivos y regresivos asociados a la provisión de bienes individuales. En otras palabras, el presupuesto destinado a vivienda se repartirá entre los sectores más pobres, y de acuerdo a otros criterios.

Cabe preguntarse si esta característica afecta la forma y las consecuencias que tiene la judicialización del derecho a la vivienda. Si el universo de litigantes se circunscribe únicamente a los sectores más pobres, ¿cómo se determinan las decisiones judiciales? ¿Con qué criterios se distribuyen los recursos entre quienes más lo necesitan? ¿Qué condiciones vuelven a los tribunales más receptivos ante los reclamos?

En términos generales, surgen otras inquietudes en relación a la validez de la judicialización como estrategia política. ¿Es una vía efectiva para garantizar el derecho a la vivienda? ¿Sirve para corregir las falencias de las políticas públicas? ¿O se ha consolidado como una vía alternativa que da pie a un sistema dual de derechos, como alerta la literatura sobre derecho a la salud?

Para dar respuesta a estos interrogantes, me propongo dos objetivos centrales. En primer lugar, desarrollar un análisis exploratorio que permita sistematizar el fenómeno de la judicialización del derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires, describir las características de quienes litigan, las demandas que interponen y las respuestas que reciben. En segundo lugar, indagar sobre la dinámica general del litigio y la permeabilidad de los tribunales para dar curso a cierto tipo de reclamos.

En este marco, mi argumento central es que la combinación de un universo de litigantes pobres y una estructura fuerte de Defensa Pública genera un fenómeno poco habitual en la literatura: que los beneficiarios de las decisiones judiciales son los más vulnerables, y no necesariamente los más organizados. Superado el filtro de acceso a los tribunales, los recursos serán asignados a aquellos que logren demostrar mayor necesidad, y no a quienes hayan podido organizarse previamente para impulsar un reclamo. Por tanto, la hipótesis que se busca contrastar es la siguiente:

Hipótesis: La probabilidad de éxito de las acciones judiciales será mayor cuanto mayor sea la vulnerabilidad de los litigantes.

III. Diseño general de la investigación

En *Courting Social Justice* Gauri & Brinks enfatizan que para comprensión exhaustiva de los efectos de la judicialización requiere analizar no sólo las decisiones judiciales específicas, es decir, las sentencias, sino también los procesos de movilización política y legal que preceden y derivan de ellas. El eje central de este argumento es que los efectos del litigio derivan también de la movilización previa así como las respuestas políticas, burocráticas o judiciales que se dan a las propias decisiones de los tribunales.¹ Sin dejar de reconocer la importancia de

¹ El esquema original desarrollado por Gauri & Brinks incluía un análisis de: a) la movilización legal –es decir, el proceso mediante el cual se pone en agenda de los tribunales la demanda específica-; b) las decisiones judiciales frente al planteo realizado –sentencias-; c) la respuesta burocrática, política o privada frente a las decisiones judiciales; d) el litigio de seguimiento o movilización posterior para acceder a la implementación de los fallos.

estos fenómenos contextuales, por limitaciones temporales y de recursos el presente proyecto se centrará únicamente en los efectos directos de las sentencias judiciales. De esta forma, los textos mismos de las resoluciones permitirán determinar el espectro de los afectados por los fallos: si hay o no una receptividad ante los reclamos, y en tal caso, si los remedios garantizados se extienden a todos los individuos en igual situación o solo a los litigantes.

Los análisis se realizaron sobre causas sobre “derecho a la vivienda” iniciadas en el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre los años 2008 y 2016. Este recorte temporal incluye las dos gestiones del Jefe de Gobierno Mauricio Macri y el comienzo de la gestión de Horacio Rodríguez Larreta. Las causas seleccionadas, si bien iniciadas durante ese período, contienen sentencias dictadas entre enero de 2008 y mayo de 2017, lo que permite contemplar los cambios de jurisprudencia ocurridos durante un plazo mayor.

IV. Recolección de datos y confección de la muestra

El Poder Judicial de la CABA tiene una organización piramidal de tres niveles: los Juzgados de Primera Instancia, la Cámara de Apelaciones y el Tribunal Superior de Justicia. Todas las causas relacionadas con el derecho a la vivienda, tramitan en el fuero Contencioso Administrativo y Tributario (CAyT). Dentro de esta estructura existen veinticuatro Juzgados de Primera Instancia y tres Salas de la Cámara de Apelaciones –integradas por tres jueces cada una-. El Tribunal Superior de Justicia, que puede intervenir en cualquier materia, está compuesto por cinco jueces.

En un procedimiento ordinario, las demandas se inician ante los Juzgados de Primera Instancia, y son asignadas por sorteo entre los jueces que los presiden. Emitida la sentencia del juez de primera instancia, tanto la parte demandante (los afectados) como la demandada (el Estado local) puede apelar la decisión. En estos casos, se vuelve a sortear la causa entre las tres salas de la Cámara de Apelaciones. El proceso de apelación continúa ante el Tribunal Superior de Justicia, y excepcionalmente puede alcanzar la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Para consultar los expedientes, el Poder Judicial cuenta con un sitio web a través del cual se puede acceder a las sentencias y resoluciones de los Juzgados, la Cámara de Apelaciones y Tribunal Superior de Justicia. Sin embargo, la plataforma no permite hacer filtros de expedientes por tema. En consecuencia, para esta investigación se utilizaron métodos de *data*

scraping para acceder a todos aquellos expedientes iniciados como “acciones de amparo”² que contuvieran en su interior el término “vivienda”. A través de esta herramienta se extrajeron 5136 expedientes iniciados entre los años 2008 y 2016 en el fuero Contencioso Administrativo y Tributario (CAyT) de la Ciudad que cumplieran con estos criterios.

A partir de esta selección se realizó una muestra aleatoria de expedientes (por sorteo), descartando aquellos que por errores del método de recolección o por falta de información dentro del expediente no pudiesen ser analizados. De esta selección se obtuvieron 751 causas sobre derecho a la vivienda.

Posteriormente se analizaron todas las sentencias que relativas a cada causa, dependiendo de cómo hubiera evolucionado en la apelación. En el caso de los Juzgados de Primera Instancia se registraron tanto las sentencias relativas a las acciones de amparo como las relacionadas a las “medidas cautelares”, que suelen solicitarse en los casos de urgencia.³ Para la Cámara de Apelaciones y el Tribunal Superior de Justicia sólo se observaron las sentencias relacionadas a las acciones de amparo. El análisis dio como resultado una base de datos de 1778 sentencias.

V. Operacionalización de la variable dependiente: *éxito de la acción judicial*

La variable dependiente fue definida como “éxito de la acción judicial”. A los fines de esta investigación, se entiende que la acción judicial es exitosa cuando el recurso de amparo o la medida cautelar es concedido por el juzgado o tribunal correspondiente. Como la Cámara de Apelaciones y el Tribunal Superior de Justicia son órganos colegiados, las sentencias en estas instancias se evaluaron en relación al “voto de la mayoría”.

Podría argumentarse que las acciones judiciales tienen distintos niveles de éxito dependiendo de qué solución ordene efectivamente el juez a la hora de dar respuesta a la vulneración de derechos. Los jueces tienen una batería de medidas a disposición para dar respuesta a los planteos de los litigantes: desde garantizar su alojamiento en un parador nocturno, hasta ordenar al Estado local que le provea de una vivienda. Sin embargo, sería difícil generar una

² Como las acciones de amparo son procesos expeditivos y urgentes, las demandas relacionadas a la falta de vivienda tienden a adoptar esta forma. Es por ello que funciona como un buen filtro para el tipo de demandas que interesan en este trabajo.

³ Las medidas cautelares buscan garantizar la protección del derecho de los litigantes hasta que finalice el proceso judicial. Al fallar sobre estas medidas, los jueces no se expiden sobre la legitimidad de los planteos sustantivos de los litigantes, sino que pretenden asegurar que, en caso de que la acción judicial prospere, el derecho exigido pueda ser garantizado. En los casos de personas en situación de calle, los pedidos de medidas cautelares se realizan como una forma de solucionar de manera urgente la desprotección de la persona –ya fuera, por ejemplo, para darle una solución transitoria hasta que salga de la situación de calle, o para evitar un desalojo-. Estas decisiones podrán ser apeladas, pero en general suele mantenerse sus disposiciones hasta tanto la apelación alcance la última instancia judicial posible.

escala ascendente de respuestas que permitiera analizar los remedios judiciales como una variable ordinal o continua. En primer lugar, porque las diferencias de beneficios entre distintos tipos de soluciones no quedan fielmente reflejados en una escala ordinal clásica. Podría pensarse que “una plaza en un parador nocturno” es la peor de las soluciones (nivel de éxito=1), el otorgamiento de un “subsidio habitacional” una opción intermedia (nivel de éxito=2), y la “provisión de una vivienda” la más beneficiosa (nivel de éxito=3). Sin embargo, la distancia en los niveles de satisfacción del derecho a la vivienda entre estas opciones dista mucho de ser de una unidad entre cada una de ellas. Asimismo, para que estas escalas pudieran reflejar un efectivo grado de éxito, sería necesario poder evaluar los niveles de implementación de cada tipo de solución. Si los jueces pudieran otorgar un subsidio habitacional de manera inmediata, pero no contaran con las herramientas administrativas para gestionar la efectiva provisión de una vivienda, pensar que esta última respuesta denota “mayor éxito de la acción judicial” que la primera sería erróneo.

Por estos motivos, para una primera aproximación al fenómeno y en pos de contrastar la hipótesis central de esta investigación, la definición de éxito aquí utilizada sólo mide si las demandas fueron o no concedidas por la justicia local. En otras palabras, se considera exitosa toda decisión judicial que haya concedido la acción de amparo, sin distinguir cuál haya sido el remedio efectivamente otorgado.

La variable dependiente de “éxito de la acción judicial” se operacionalizó de manera dicotómica:

Éxito de la acción judicial (exito)

- 1 = El tribunal concede la acción de amparo o medida cautelar
- 0 = El tribunal rechaza la acción de amparo o medida cautelar

VI. Operacionalización de las variables independientes

La hipótesis central de la investigación propone que en la judicialización sobre derecho a la vivienda los tribunales tenderán a favorecer a aquellas personas que acrediten mayores condiciones de vulnerabilidad. En análisis de la literatura y de legislación identifican algunos grupos que son objeto específico de protección de la justicia: las personas con discapacidad,

los adultos mayores, los niños, niñas y adolescentes (según Ley 4.036 de la CABA). Por este motivo se operacionalizaron las siguientes variables independientes:

Discapacidad (disc)

- 1= El litigante o algún integrante de su grupo familiar presenta alguna discapacidad.
- 0 = Ningún integrante del grupo familiar del litigante presenta discapacidad.

Salud (salud)

- 1= El litigante o algún integrante de su grupo familiar presenta algún problema de salud.
- 0 = Ningún integrante del grupo familiar del litigante presenta problemas de salud.

Adulto mayor (may60)

- 1= El litigante o algún integrante de su grupo familiar es mayor de 60 años.
- 0 = Ningún integrante del grupo familiar del litigante es mayor de 60 años.

Menores a cargo (menor)

- 1 = El litigante tiene niños, niñas o adolescentes a cargo, dentro de su grupo familiar.
- 0 = No existe en el grupo familiar del litigante ningún niño, niña o adolescente.

Más allá de las características relativas a las condiciones de vulnerabilidad de los litigantes amparadas en la legislación, se operacionalizaron variables independientes adicionales que pudieran servir para testear explicaciones alternativas.

Causa colectiva (colectivo)

- 1= El amparo tiene un planteo de alcance colectivo
- 0 = El amparo tiene un planteo de alcance individual

Argentino (argentino)

- 1= El litigante es argentino.
- 0 = El litigante es extranjero.

Víctima de violencia de género (violencia)

- 1 = Alguna mujer integrante del grupo familiar manifiesta haber sido víctima de violencia de género.
- 0 = Ninguna mujer del grupo familiar manifiesta haber sido víctima de violencia de género.

Instancia judicial (instancia)

- 0= La sentencia corresponde a un Juzgado de Primera Instancia (en medida cautelar).
- 1= La sentencia corresponde a un Juzgado de Primera Instancia (en acción de amparo).
- 2= La sentencia corresponde a la Cámara de Apelaciones.
- 3= La sentencia corresponde a al Tribunal Superior de Justicia.

Año de inicio de la causa (anio)

- La variable refleja el año en el que se presentó la demanda. Adopta valores del 2008 a 2016.

4. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA CIUDADA AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES: POLÍTICAS PÚBLICAS Y JURISPRUDENCIA

I. Déficit habitacional y respuestas estatales

La judicialización del derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires tiene su origen en el déficit habitacional histórico de toda el Área Metropolitana. Sin embargo, en la última década este fenómeno tuvo un crecimiento pronunciado, en parte por la acentuación de la precariedad urbana, el crecimiento de los barrios informales y la escasez de políticas públicas estructurales.

Según los datos de la Dirección de Estadísticas y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2008 el 4,5% de la población de la ciudad habitaba en villas o asentamientos informales; en el 2017 este porcentaje ya había alcanzado al 7,6%.⁴ Del total de viviendas registradas en 2016, el 4,9% era considerada una “vivienda precaria” por su calidad constructiva y estándares de habitabilidad, categoría en la que se incluyen las piezas en inquilinatos, conventillos, hoteles y pensiones. Asimismo, el GCBA calcula que en 2017 había 1000 personas en situación de calle efectiva.⁵ Sin embargo, de acuerdo a un relevamiento realizado por instituciones de defensa pública y organizaciones sociales las personas en situación de calle ascenderían a 4394, y podría alcanzar las 5872 personas si se contabilizara también a quienes pernoctan en paradores y hogares.⁶

Para hacer frente al déficit habitacional el gobierno porteño cuenta con una batería de programas diferenciados: los que buscan otorgar soluciones habitacionales permanentes, los que establecen beneficios transitorios y los que tienen como objeto abordar la situación de las villas y asentamientos informales.

Durante el período 2008-2015 no existieron programas integrales para el abordaje de la situación habitacional en las villas y asentamientos informales. Las intervenciones en estos barrios dependían de las acciones paliativas y de emergencia de un órgano fuera de nivel del gobierno local: la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS). Las acciones de la UGIS

⁴ Dirección de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Porcentaje de viviendas habitadas, hogares y población en villas de emergencia sobre el total de la Ciudad. Ciudad de Buenos Aires. Años 2006/2017. <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=50392>

⁵ Respuesta a pedido de información pública de la Dirección General de Atención Inmediata del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad.

⁶ Giambartolomei, Mauricio (2017). “Polémica por los sin techo: según un censo popular, cuadruplican la cifra oficial”, Diario La Nación. 20 de julio de 2017. Ver: <https://www.lanacion.com.ar/2045416-polemica-por-los-sin-techo-segun-un-censo-popular-cuadruplican-la-cifra-oficial>.

incluían esencialmente el mantenimiento de los servicios públicos informales de las villas, el desarrollo de obras de refacción de viviendas y la entrega de materiales para la construcción. Sin embargo, la falta de respuesta de este organismo ha motivado innumerables planteos administrativos y judiciales.

En el año 2016, el gobierno de Horacio Rodríguez Larreta impulsó proyectos de integración socio-urbanos en cinco villas y asentamientos informales de la ciudad.⁷ Gracias a ello, parte de la población de estos barrios ha podido acceder a soluciones habitacionales definitivas de vivienda nueva o de crédito. Sin embargo, estas soluciones no son de libre acceso, sino que están circunscriptos a los barrios que cuentan con políticas de reurbanización. Quienes residen en los restantes asentamientos informales de la ciudad aún dependen de las políticas de emergencia que dominaron el período anterior.

Entre los programas de solución habitacional definitiva por fuera de los procesos de reurbanización de villas se encuentran los planes de mejoramiento de viviendas⁸ y las líneas de crédito⁹, ambos destinados a dar soluciones individuales a grupos familiares en emergencia habitacional. Sin embargo, al exigir montos de ingresos mínimos para las familias adjudicatarias, este tipo de programas excluye a la población en situación de calle efectiva, que no puede costear los gastos mínimos de los créditos. De esta forma, las soluciones definitivas se encuentran circunscriptas a poblaciones o barrios específicos, que no incluyen al grueso de la población con déficit habitacional.

Entre las políticas habitacionales transitorias pueden diferenciarse dos tipos: los programas de alojamiento nocturno y los subsidios monetarios. El programa de Asistencia Integral en Hogares y Paradores nocturnos brinda un servicio de pernocte durante la noche, comida y atención médica para personas en situación de calle. La Ciudad cuenta con alrededor de veinte establecimientos con una capacidad aproximada de 1600 plazas; sin embargo, cerca del 70% de estas instituciones están destinadas exclusivamente al alojamiento de hombres adultos, excluyendo grupos familiares de mujeres y niños/as.¹⁰ Este programa es considerado

⁷De los cinco proyectos de integración sociourbana iniciados por esta gestión, solo cuatro de ellos contemplan la provisión de viviendas sociales: Villa 31-31bis (40000 personas, 120 viviendas), Villa 20 (9116 familias, 1700 viviendas nuevas), Playón de Chacarita (1042 familias, 670 viviendas nuevas) y Rodrigo Bueno (996 familias, 612 viviendas nuevas). La intervención en la Villa 1-11-14 aún no cuenta con programa de vivienda propio. Asimismo, la gestión ha continuado con la relocalización de la población del Camino de Sirga de la Villa 21-24, que contempla la entrega de 900 viviendas, y del barrio Lamadrid. Cabe destacar que las viviendas construidas suelen ser otorgadas a las familias afectadas por los proyectos urbanos, y no son de libre acceso para todo el barrio.

⁸Entre los planes de mejoramiento se encuentran: el “Plan mejor Hogar” y el “Programa de mejoramiento de viviendas para personas con discapacidad”, ambos gestionados por el Instituto de Vivienda de la Ciudad.

⁹Entre los planes de acceso a créditos se encuentran: “Ley 341”, “Primera Casa BA”, “Mejor Vivir”.

¹⁰Según los datos facilitados por el Ministerio de Desarrollo Social, el GCBA cuenta con siete establecimientos propios y trece conveniados con otras organizaciones. Los hogares y paradores estatales tienen una capacidad total de 733 plazas, de

como la prestación mínima de “abrigo” que el Estado tiene la obligación de garantizar a todos sus ciudadanos.¹¹ Sin embargo, desde el año 2010, la legislación considera que la asignación de una plaza en estos dispositivos no constituye una respuesta gubernamental válida a la problemática habitacional. Por el contrario, la Ley N° 3706 incluye dentro de su definición de “situación de calle” a aquellas personas alojadas en paradores u hogares, equiparándolas a la situación de calle efectiva.

El segundo conjunto de políticas habitacionales transitorias refiere a los subsidios monetarios. Este programa fue implementado en la Ciudad a mediados de los años 80, y consistía originalmente en una prestación de muy bajo monto, limitada en el tiempo y otorgada ante situaciones excepcionales. No obstante, ante la acentuación de la crisis social de los años 90's se volvió una práctica cotidiana. (Arcidiácono y Gamallo, 2014). Actualmente los subsidios habitacionales están regulados por el “Programa de Atención para Familias en Situación de Calle” creado en el año 2006 a través del Decreto 690/06. En su versión original, el subsidio estaba orientado a personas o familias en situación de calle, tanto efectiva como inminente, y contemplaba el pago de hasta diez cuotas mensuales de cuatrocientos cincuenta pesos (\$450). Asimismo, el programa preveía una orientación gubernamental en la búsqueda de soluciones habitacionales definitivas, que pudieran sostenerse una vez finalizado el período de goce del subsidio. Sin embargo, las modificaciones subsiguientes (Decretos 960/08, 167/11 y 239/13, 637/16), aunque ampliaron el estipendio recibido cada mes, establecieron requisitos más restrictivos para acceder al beneficio y eliminaron cualquier asesoramiento relativo a la resolución estructural de la emergencia.

En su actualización en diciembre de 2016, el Programa contemplaba la asignación de un máximo de cuatro mil pesos (\$4000) por mes, para familias numerosas, por un período de doce meses.¹² Finalizado este plazo, la familia no puede volver a acceder al beneficio por los medios administrativos corrientes. Los estipendios son otorgados mensualmente previa entrega de un recibo de alquiler de establecimientos formales, lo que restringe fuertemente el abanico de ofertas de alojamientos dados los montos máximos previstos. Pese a las limitaciones e insuficiencias de los subsidios habitacionales, ésta es la prestación más masiva

las cuales 500 están destinadas exclusivamente a hombres adultos. Las instituciones con convenio aportan 925 plazas extras, pero nuevamente el 75% excluye a mujeres y niños. En ninguno de los casos existen cifras públicas actualizadas oficiales sobre la cantidad de beneficiarios que acceden a los servicios, ni los promedios de estadía.

¹¹ La diferencia sustancial entre paradores nocturnos y hogares estriba en que los primeros están destinados a prestar servicios de pernocte por una noche y no cuentan con beneficiarios permanentes. La principal desventaja de estas instituciones es que en muchos casos para asegurarse el alojamiento se debe acudir con varias horas de anticipación a la apertura. Los servicios de asistencia –alimentación, duchas y otras prestaciones básicas- en principio son similares.

¹² En marzo de 2019 este monto se aumentó a un máximo de ocho mil pesos mensuales (\$8.000); sin embargo, en los casos de análisis los montos vigentes fueron los anteriores al año 2016.

que ofrece el GCBA. Según datos de la Dirección General de Atención Inmediata, a fines del año 2014 el programa contaba con 8.401 beneficiarios. De ellos, la mitad seguía percibiendo su subsidio a través de una acción de amparo, producto de la judicialización de este derecho.

II. Los inicios de la judicialización del derecho a la vivienda

La intervención de los tribunales en el terreno de las políticas sociales fue propiciada en nuestro país a partir de una serie de reformas legales y políticas. Uno de los factores más relevantes fue la reforma constitucional del año 1994, que a través del reconocimiento de diversos tratados internacionales, dotó a los derechos económicos, sociales y culturales de jerarquía constitucional (Abramovich, 2009). Con ello, la protección del derecho a la vivienda fue amparado no sólo por los artículos propios de la Constitución, sino también por las responsabilidades que el estado argentino asume en ámbitos internacionales.

En segundo lugar, las modificaciones de las herramientas procesales también ofrecieron un marco propicio para el desarrollo del activismo jurídico. La incorporación de figuras legales como el “amparo” y el “amparo colectivo”, reguladas de forma expresa en la Constitución de 1994, habilitaron procesos sumarios y expeditos para la protección de derechos sociales, que fueron explotados por los activistas de derechos humanos. (Maurino et. al., 2006) Todas las causas analizadas en esta investigación sobre la protección del derecho a la vivienda han sido iniciadas a través de acciones de amparo.

Finalmente, la judicialización se vio acentuada a partir del fortalecimiento y la transformación de las estructuras de apoyo, impulsadas a partir del crecimiento de los movimientos de derechos humanos y de trabajadores (Smulovitz, 2010b), y de instituciones de defensa pública y de defensorías del pueblo. Este renovado activismo se amparó también en el “beneficio de litigar sin gastos”, una herramienta disponible para organizaciones de derechos humanos y de defensa del consumidor que permite disminuir los costos normalmente involucrados en el litigio. (Bergallo, 2011b)

En el caso concreto del derecho a la vivienda, el activismo judicial ha tenido dos formatos diferenciados. Los primeros antecedentes en materia de vivienda tuvieron lugar a través de “litigios estratégicos” impulsados a comienzos de los años 2000 por organizaciones de derechos humanos o instituciones de defensa pública que inicialmente pretendían discutir la judiciabilidad de estos derechos. En esta primera ola de litigios florecieron las causas colectivas promovidas en representación de habitantes de villas o asentamientos informales,

que demandaban la provisión de servicios públicos, infraestructura básica, saneamiento ambiental, construcción de viviendas o de urbanización. (Delamata et. al., 2014) Estas acciones colectivas no fueron cuantitativamente significativas dentro del total de las causas gestionadas en los tribunales; sin embargo, su dimensión estructural suele colocarlas en el centro de los análisis de caso. Por otro lado, la complejidad de los planteos obliga a que las decisiones judiciales respondan de manera específica a cada caso planteado, lo que genera que la jurisprudencia no sea tan fácilmente trasladable a otras situaciones análogas, como en los planteos individuales. (Maurino et. al., 2006)

Una segunda vertiente de causas tuvo lugar a través de la judicialización de casos individuales, patrocinados en su mayoría por instituciones de defensa pública. En estos casos, el reconocimiento de la exigibilidad judicial de cuestiones de vivienda se dio por primera vez en el año 2000 en la causa “Pérez Víctor”, que denunciaba las precarias condiciones de habitabilidad de los paradores nocturnos del gobierno local. A partir de él, la Cámara de Apelaciones reconoció la obligación del Estado de realizar acciones positivas para lograr el efectivo ejercicio de los derechos. (González Castro Feijóo, 2011)

La judicialización masiva, no obstante, recién tomó impulso cuando en el año 2001 el gobierno porteño anunció la eliminación del programa para personas en situación de emergencia habitacional. A partir de esta decisión, 105 familias afectadas iniciaron acciones de amparo individuales contra el GCBA, gracias al patrocinio gratuito del Ministerio Público de la Defensa. Estas y numerosas sentencias posteriores ratificaron la exigibilidad del derecho a la vivienda y la responsabilidad del gobierno local en garantizar soluciones acordes. (Bermudez et. al, 2014)

Las respuestas positivas obtenidas en los tribunales convirtieron al Poder Judicial en un canal de reclamo alternativo y efectivo. En los años subsiguientes, la masividad de los litigios fue incentivada por la negativa sistemática del gobierno de renovar los subsidios habitacionales transitorios tras el cobro de la última cuota prevista por el programa. De esta forma, las familias que no habían accedido a una solución habitacional definitiva durante los diez meses de duración del subsidio comenzaron a exigir judicialmente la extensión o renovación del programa.

De acuerdo a los datos del Ministerio Público de la Defensa, más de la mitad de las consultas recibidas cotidianamente refieren a cuestiones habitacionales. Entre los años 2014 y 2016, de las 9891 consultas atendidas por los centros de atención al público, el 57% (5655 casos) se vinculaban a temáticas de vivienda. Asimismo, entre abril de 2014 y abril de 2017 se

registraron 5.956 reclamos relativos a la incorporación, renovación o aumento de los subsidios habitacionales transitorios. De ellos, 3.156 fueron elevados a las Defensorías Oficiales para dar inicio a acciones de amparo. (Ministerio Público de la Defensa, 2017).

III. Breve análisis de la jurisprudencia en materia de vivienda

La masividad de las actuaciones judiciales que comenzaron a exigir la extensión de los subsidios habitacionales abrieron diversos frentes de discusión hacia adentro de los tribunales. Como respuesta, se fijaron criterios sobre la exigibilidad del derecho a la vivienda –es decir, qué implica y qué puede exigirse para su cumplimiento-; sobre el rol de la Justicia en la definición de las políticas públicas; y las características o requisitos que deben cumplir los litigantes para acceder a los distintos tipos de soluciones habitacionales. Lejos de estar saldadas, a través de los años la jurisprudencia fue reformulando la interpretación de las obligaciones gubernamentales, y con ello los patrones de respuesta a los que los litigantes podrían aspirar en cada circunstancia.

La doctrina creada desde el año 2001, que había sido ampliamente receptiva a la problemática habitacional, sufrió un vuelco a partir del año 2010 con tres sentencias que marcaron nuevas líneas jurisprudenciales. El primer quiebre lo marcó el caso “Alba Quintana”. Como tantos otros casos antes, la acción de amparo iniciada exigía la reincorporación del Sr. Alba Quintana al programa de subsidios habitacionales, objetando los límites temporales y monetarios de este beneficio. El caso tuvo sentencias favorables en el Juzgado de Primera Instancia y la Cámara de Apelaciones, que fueron receptivos a la falta de respuesta estructural del programa de subsidios. Sin embargo, los planteos fueron rechazados por el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) en el año 2010, en un fallo que restringió la interpretación del derecho a la vivienda y acotó las responsabilidades de la administración pública. Por voto de la mayoría, el TSJ alegó que “el derecho a la vivienda no brinda derecho inmediato e irrestricto a obtener una vivienda”. De acuerdo al planteo, la obligación del Estado sólo refiere a garantizar el piso mínimo de protección del derecho, para lo cual se requiere únicamente dar “abrigo” a través de, por ejemplo, hogares y paradores nocturnos. De esa forma se afirmó que los subsidios habitacionales eran un medio paliativo y que no correspondía a los jueces otorgarlos, sino asegurar que su asignación respetase los criterios de prioridad fijados en la Constitución. Los beneficios de los subsidios, entonces, sólo debían mantenerse cuando el litigante lograra probar que su situación era prioritaria en relación a otros posibles destinatarios del programa (Faerman, 2013). Para el tribunal, este no era el caso

del Sr. Alba Quintana, “un varón, de unos, aproximadamente 42 años (...); sin cargas de familia; que realizaba trabajos en forma esporádica”.¹³

De esta manera, con Alba Quintana el TSJ delimitó los contenidos mínimos que el Estado debía garantizar en materia de vivienda. Dos criterios generales se establecieron en este fallo. En primer lugar, que al otorgar los subsidios los jueces debían respetar los montos máximos previstos por el programa y no exigir una actualización de los estipendios para ajustarlos a la fluctuación del mercado. Paralelamente, que la asignación de estos subsidios debía darse a través de criterios de prioridad: aquellos que no pudiesen ser incluidos en este universo sólo podrían aspirar a conseguir una plaza en un parador nocturno.

Los estándares fijados por Alba Quintana fueron parcialmente modificados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en el fallo Quisberth Castro en abril de 2012. En este caso, la Corte revocó lo decidido por el TSJ, que había negado la extensión del subsidio habitacional, y ordenó al GCBA a brindarle un alojamiento adecuado a la actora e incluirla en un programa de vivienda que le otorgase una solución habitacional permanente. Dispuso también que hasta tanto se alcanzara la solución definitiva deberían mantenerse las prestaciones del subsidio con un estipendio que alcanzara a cubrir los costos reales del alquiler. La Corte señaló que los subsidios habitacionales no resultaban adecuados como respuesta gubernamental en tanto no constituían una solución definitiva sino que eran un paliativo temporal.

Aunque Quisberth Castro fue una sentencia ampliamente festejada por los organismos de derechos humanos, las circunstancias de vulnerabilidad extrema de la demandante –una mujer en situación de calle con un hijo con discapacidad-, volvían al caso poco generalizable y de alta prioridad, incluso para los estándares del TSJ. De esta forma, los criterios asentados en el fallo parecían no ser completamente trasladables a otro tipo de casos como Alba Quintana –un hombre adulto solo, que no padecía ninguna discapacidad, aunque con una enfermedad avanzada-.

En cualquier caso, las consideraciones de la CSJN y la sanción de dos leyes con implicancias para las prestaciones habitacionales volvían relevante la actualización de la jurisprudencia asentada en “Alba Quintana”. En primer lugar, en diciembre de 2010, a través de la Ley N° 3.706, la Legislatura porteña definió a las personas en situación de calle como “los hombres o mujeres adultos/as o grupo familiar, sin distinción de género u origen que habiten en la calle o

¹³ Caso Alba Quintana. Fundamentos del voto de los Jueces Conde y Lozano, punto 16.

espacios públicos de la CABA en forma transitoria o permanente y/o que utilicen o no la red de alojamiento nocturno”.¹⁴ De esta forma, las prestaciones de “abrigo” que para el TSJ constituían la responsabilidad mínima del Estado, para la Legislatura eran equiparables a la situación de calle. Por otro lado, a través de la Ley 4.036 de noviembre de 2011, la Legislatura definió criterios para la asignación de prestaciones sociales, considerando a las mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad como los destinatarios más prioritarios.

Con estos antecedentes, en marzo de 2014 el TSJ fijó nuevas pautas jurisprudenciales en el caso K.M.P (“Badaracco”). El fallo retomó los criterios reconocidos en la legislación, y a partir de ellas definió las responsabilidades gubernamentales en cada caso. En primer lugar, el tribunal estableció que las personas con discapacidad y los adultos mayores de 60 años tenían derecho a recibir un alojamiento permanente, que de ninguna forma podrían incluir a los paradores y hogares transitorios estatales. Según la lógica de la decisión, la responsabilidad de buscar y proveer dicho alojamiento quedaba en el ámbito del Estado, y no de la persona afectada.

Paralelamente, el fallo indicó que las personas que estuviesen en estado de vulnerabilidad social y/o emergencia, en particular las familias con niños, niñas y adolescentes, tenían prioridad en el acceso a las prestaciones sociales ofrecidas por el estado. Sin embargo, tampoco se cuestionó en la sentencia la constitucionalidad de los límites temporales y monetarios de los subsidios. Por el contrario, el fallo ratificó el rol de los jueces a la hora de velar por la distribución de los beneficios de acuerdo a los criterios de prioridad reconocidos en las leyes 3.706 y 4.036. En otras palabras, para los grupos familiares con niños, niñas y adolescentes la respuesta sería el subsidio habitacional, por el tiempo y los montos previstos en su regulación original. Serían las familias las responsables de buscar un alquiler acorde a sus necesidades y dentro de los presupuestos contemplados por el programa.

De esta forma, K.M.P. delineó tres respuestas muy claras de acuerdo a las características de los litigantes: las personas con discapacidad y adultos mayores tendrían derecho a acceder a un alojamiento provisto por el estado; las familias con niños, niñas y adolescentes tendrían prioridad para acceder a un subsidio habitacional, que les permitiese costear un alquiler que

¹⁴ La ley definió como personas en “riesgo de situación de calle” a aquellas “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, [o] 3) Que habiten en estructuras temporales o asentamientos, sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento” .

debían autogestionarse; y las personas adultas solas y sin graves problemas de salud sólo contarían con la protección mínima a través de los paradores y hogares nocturnos.

El sesgo restrictivo de este fallo ha sido denunciado por diversas organizaciones de derechos humanos y funcionarios de la defensa pública. Se ha argumentado que los criterios de vulnerabilidad establecidos por el TSJ no contemplan situaciones históricas de exclusión y marginación, ni las escasas posibilidades de acceso al empleo por parte de las personas en situación de calle. Asimismo, se ha esgrimido que a partir de esa sentencia, las posibilidades de acceder a una solución habitacional a través de la protección judicial han disminuido notoriamente.¹⁵ La investigación empírica que sigue se propone evaluar estos argumentos.

¹⁵ Ministerio Público de la Defensa de la CABA: “Análisis sobre la jurisprudencia contra las personas sin familia en situación de calle” , 22 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.mpdefensa.gob.ar/comunicacion/novedades-tus-defensores/analisis-la-jurisprudencia-las-personas-familia-situacion>

5. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA CIUDADA AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

El presente capítulo recoge los resultados de esta investigación, que se organiza en dos ejes. En el primer apartado se presenta un análisis descriptivo de los datos obtenidos en la muestra: los actores que intervienen, las vulneraciones de los litigantes y sus mecanismos de organización. Entender quiénes reclaman ante los tribunales, qué exigen y cuáles son sus condiciones de vida es un paso necesario para poder analizar las decisiones de los jueces. El segundo apartado presenta los resultados relativos al éxito de las acciones judiciales. Allí se exponen los modelos estadísticos estimados y el análisis detallado de los fallos. Finalmente, se presentan algunas reflexiones de los hallazgos.

I. Actores, vulneraciones, organización y procedimientos

I. A. ¿Quiénes litigan y para qué?

¿Quiénes son los que inician causas para exigir el cumplimiento de su derecho a la vivienda? ¿Qué cosas reclaman específicamente ante los juzgados de la Ciudad? Estos son dos de los interrogantes que dispararon esta investigación.

Las características del universo de litigantes y sus principales requerimientos ante la justicia son datos que surgen de una primera lectura de las sentencias. Para fundamentar la validez de sus reclamos, la Defensa hace una revisión histórica de las vivencias sufridas por los actores y su grupo familiar, y exige un resarcimiento específico. Los datos resultantes del análisis de las 751 causas respaldan la premisa principal de esta investigación: la judicialización del derecho a la vivienda es impulsada por personas de bajos recursos económicos, expuestos a altos niveles de vulnerabilidad en distintas esferas.

En la revisión de las historias de vida de los litigantes se advierte un predominio absoluto de causas iniciadas por personas o grupos familiares en situación de calle efectiva o en peligro inminente de estarlo (97,3% de los casos). Entre estas últimas se incluyen casos en los que la familia ha recibido ya una orden de desalojo judicial, o que presume que será desalojada por no poder pagar los montos del alquiler –generalmente como consecuencia de la suspensión o finalización del subsidio habitacional otorgado por el GCBA-. Un 1,4% de los reclamos de la muestra (11 casos) refiere a grupos familiares que habitan en villas o asentamientos de

emergencia, y que requieren algún tipo de asistencia para mejorar sus viviendas o para acceder a una solución definitiva alternativa. Solo en un 1,8% de los casos (14 casos) los litigantes parecen pertenecer a familias de clase media baja, que iniciaron acciones para acceder a un plan de crédito para la compra de vivienda social. En otras palabras, quienes litigan son aquellas personas que no tienen forma de acceder a una vivienda más que a través de algún programa del estado, y la mayoría de ellas requiere asistencia incluso para paliar su emergencia.

Las condiciones de vida de los litigantes se ven directamente reflejadas en los tipos de remedios que exigen ante la justicia. El 96,6% de los amparos analizados (729) corresponden a pedidos de familias en situación de calle para acceder o renovar los subsidios habitacionales transitorios. De ellos, el 3,3% de los subsidios (25 casos) fueron requeridos en el marco de un proceso de desalojo –ya sea para intentar impedirlo, o para mitigar la emergencia de las familias desalojadas-. De los grupos familiares habitantes de villas o asentamientos de la ciudad provienen 8 causas individuales que requerían al gobierno local la entrega de materiales para la refacción de viviendas y una causa colectiva iniciada para exigir la urbanización de la Villa 20. Completan el abanico de reclamos 13 causas que exigían el acceso a planes de crédito o construcción de viviendas sociales que ofrece el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC).

El tipo de remedios exigidos ante la justicia refuerza el concepto de que los subsidios habitacionales transitorios han sido prácticamente la única respuesta de política pública ante el déficit de vivienda. Aunque los planteos de fondo que motivan las acciones de amparo pretenden garantizar una solución habitacional definitiva, en primer lugar se exige la extensión del subsidio, a modo preventivo. Esta estrategia no ha variado en ningún momento del período analizado: desde el año 2008 hasta el 2016 los pedidos de extensión de los subsidios habitacionales han representado más del 85% de los planteos.

Los datos respaldan la hipótesis central de esta tesis: la judicialización del derecho a la vivienda sólo es impulsada por los pobres. La gran mayoría de las veces, quienes se acercan a los tribunales son aquellas familias que requieren de asistencia estatal incluso para acceder a un alojamiento de manera transitoria. Estos son los casos de familias en situación de calle o con peligro inminente de desalojo. Para quienes se encuentran en una situación un poco mejor, y tienen acceso a algún tipo de vivienda, aunque sea en la villa, la estrategia judicial deja de ser tan tentadora. Aún así, el universo de litigantes solo incluye a las personas más desprotegidas. De esta manera se confirma la segunda intuición de la investigación: no

importa qué criterio adopten los jueces para determinar sus sentencias, los recursos presupuestarios que reasignen los procesos judiciales sólo podrán distribuirse entre familias con grandes necesidades. En este caso, el sesgo regresivo que se observa en la judicialización del derecho a la salud nunca podría tener lugar.

I. B. ¿Qué vulneraciones sufren los litigantes?

La hipótesis de la investigación es que al tener que distribuir recursos entre los pobres, los jueces tenderán a favorecer a aquellos que logren acreditar mayores niveles de vulnerabilidad. La viabilidad de este planteo requiere analizar primero qué otros padecimientos sufren los litigantes, más allá de lo relativo a la vivienda y qué circunstancias los volverían objeto prioritario de protección.

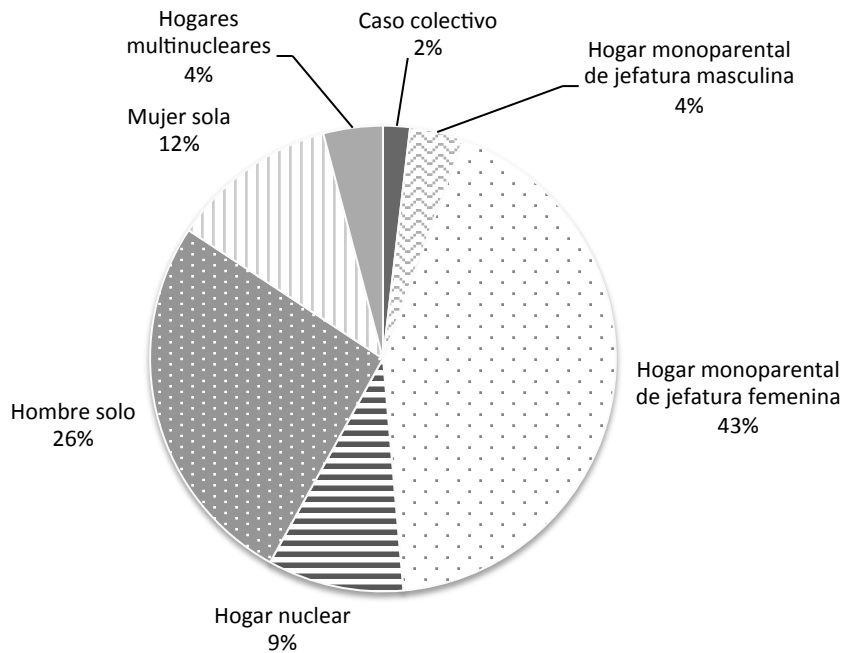
Los datos de la muestra reflejan una alta proporción de afectaciones del derecho a la salud. En la mitad de los casos los litigantes reportan que al menos un integrante de su grupo familiar sufre de una enfermedad (368 casos), que puede variar en términos de gravedad. Adicionalmente, en el 38,3% de las situaciones (277 casos) el demandante o una persona a su cargo posee una discapacidad o enfermedad incapacitante. Todos los datos relativos a problemas de salud deben ser debidamente acreditados en los expedientes, con lo cual no surgen únicamente de las expresiones de los actores.

Por otro lado, la Ley 4.036 establece que las mujeres, niños, niñas, adolescentes y adultos mayores son también destinatarios prioritarios en la asignación de prestaciones sociales. En relación a esto, la muestra señala que en el 70% de los casos (517) hay mujeres adultas en el grupo familiar; en el 8% (54) hay adultos mayores entre los afectados; y en el 56,8% de los casos (417) los litigantes tienen menores a su cargo.

La perspectiva de género no está muy explicitada en los planteos judiciales. Sin embargo, en el 23,7% de las causas iniciadas por mujeres se registraron denuncias por violencia de género de algún tipo (96 casos de 405). Estos datos surgen de las historias de vida de los actores, y no tienen un seguimiento posterior por parte del juzgado. Por otro lado, puede observarse una fuerte preponderancia de los roles de las mujeres tareas de cuidado: el 43% de los amparos (323 casos) fueron iniciados por mujeres solas a cargo de hijos menores, mientras que solo un 3,7% (28 casos) corresponden a hombres solos en dicha situación. Una tendencia similar se observa en los casos de personas solas: de las 284 causas iniciadas por personas sin redes de

familia ni menores a cargo, el 70% corresponde a hombres, mientras que sólo el 30% refiere a mujeres.

Gráfico 1: Estructura del grupo familiar de los litigantes



El universo de litigantes se compone de personas que sufren numerosas vulneraciones más allá del derecho a la vivienda. Las situaciones de salud son las que se registran de manera más sistemática en las causas judiciales, en general agravadas también por el déficit habitacional. Sin embargo, también son acompañadas por altos niveles de desempleo o de empleo informal y transitorio. Esto suele afectar de manera más directa a las mujeres, que son quienes quedan a cargo de los hijos menores en la mayoría de las situaciones. Estas características de los litigantes no presentan diferencias significativas a lo largo del período analizado.

I. C. Estructuras de apoyo y organización de los litigantes

La literatura señala que las estructuras de apoyo son fundamentales para permitir la judicialización de ciertos derechos, especialmente de aquellos que son vulnerados en sectores que no pueden costearse una asistencia legal privada. Esquemas institucionales que contemplan mecanismos de defensa pública o habilitan el litigio sin gastos disminuyen las barreras de acceso a la justicia.

La judicialización del derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires no es una excepción. Según los datos de la muestra, las instituciones de defensa pública juegan un rol fundamental para permitir el acceso a los tribunales. En el 97% de los casos, las acciones de amparo fueron iniciadas por funcionarios del Ministerio Público de la Defensa o el Ministerio Público Tutelar, instituciones que nuclean a los defensores oficiales del Estado local. Solo 15 de los 751 amparos analizados (2%) fueron iniciados a través de abogados privados, no nucleados en un esquema de patrocinio gratuito formal. Los casos restantes (1%) contaron con el respaldo de otras instituciones que brindan asistencia legal de manera no onerosa, como la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires u organizaciones de la sociedad civil.

Los datos obtenidos sobre los recursos económicos de los litigantes y su representación legal sugieren que efectivamente las estructuras de apoyo juegan un rol fundamental a la hora de impulsar los reclamos. Si no existieran estas instituciones de defensa gratuita la judicialización del derecho a la vivienda muy probablemente no tendría lugar.

Por otro lado, la existencia de esta extensa red de Defensorías públicas, que ejerce patrocinios especializados a cada familia, habilita que los planteos judiciales sean en su mayoría de índole individual. De acuerdo al análisis, en el 98,2% de los amparos iniciados se solicita al juzgado que se otorgue una solución específica y concreta al demandante. En la mayoría de ellos, esto se expresa en el reclamo por la extensión de un subsidio habitacional para el litigante y su grupo familiar. Situaciones análogas se encuentran en casos que requieren el acceso a un plan de vivienda o crédito. Más allá de los efectos acumulados que pueda tener la sucesión de causas individuales, la forma que adopta la judicialización no busca soluciones colectivas al problema habitacional ni modificaciones de las políticas públicas. Por el contrario, los defensores pretenden garantizarle a sus consultantes el acceso a una prestación individual ya contemplada por la propia administración en distintos programas.

Los casos que buscan una respuesta a mayor escala son cuantitativamente poco significativos: sólo 14 causas (1,8% del total) exigen una solución para más de un grupo familiar. De ellas, 12 corresponden a situaciones de desalojos -en los que se busca evitar la emergencia habitacional de las familias-, una busca la implementación de un plan de viviendas sociales y la última exige la urbanización de la Villa 20.

Dos cuestiones merecen ser destacadas respecto a este subconjunto de casos. En primer lugar, si bien pueden catalogarse como “colectivos”, en el sentido de que el patrocinio se realiza por más de un grupo familiar, las exigencias de remedios igualmente tienden a restringirse a los

actores representados. Los amparos interpuestos a partir de órdenes de desalojo buscan dar solución a todas las familias afectadas por dicha decisión. Sin embargo, los requerimientos no se extienden más allá de los casos puntuales (de diez o veinte familias), y no pretenden dar una respuesta normativa o genérica a todos los procedimientos de desalojos de la ciudad. Solo en dos situaciones las decisiones judiciales podrían tener un efecto colectivo por fuera de los litigantes directos: en la causa relativa al plan de viviendas –estimado en 1500 destinatarios- y el de la urbanización de la Villa 20 –que se trasladaría a sus 27.000 habitantes-.

Por otro lado, en la mayoría de estas causas tampoco se observa una organización previa que motive el planteamiento de alcance colectivo. En situaciones de desalojos, la representación legal conjunta no sorprende desde el momento en que las familias conviven en una misma propiedad y la decisión afecta a todas al mismo tiempo. En estos casos, la organización es impulsada por la urgencia. Los que sí cuentan con un planteo colectivo bien fundamentado e inherente a su objeto son los dos amparos por el plan de viviendas y la urbanización de la Villa 20. Sin embargo, sólo en el caso del plan de viviendas existe una organización previa de los beneficiarios, nucleados en una Asociación Civil que ejerce el patrocinio jurídico. Por el contrario, la causa por la urbanización de la Villa 20 fue impulsada por un vecino independiente del barrio, a través de un abogado privado con trayectoria en litigio en temas de villas.

En línea con los planteos de Galanter, las instituciones de defensa pública en la Ciudad de Buenos Aires han habilitado el acceso a la justicia a aquellas familias de bajos recursos que ven su derecho a la vivienda vulnerado. La facilidad de acceso a estas oficinas y la atención personalizada que reciben los consultantes se ve reflejado en la abrumadora proporción de causas individuales. Que los defensores oficiales tengan la experiencia y la estructura institucional para llevar adelante innumerables juicios en simultáneo vuelve menos necesaria la organización colectiva de los afectados. De hecho, aún cuando la problemática habitacional en la Ciudad está muy extendida, no existen organizaciones que nucleen y organicen a las personas en situación de calle. Esto no significa que no existan causas colectivas en temática de vivienda; sin embargo, este tipo de planteos tiende a tener una motivación más estratégica y es impulsada no necesariamente por los afectados directos. En otras palabras, los litigantes no tienen la necesidad de organizarse para acceder a una representación legal poco costosa, mejor informada o más efectiva: la defensa pública garantiza su capacidad de incidencia en los tribunales sin necesidad de que el planteo se extienda a otras situaciones similares.

I. D. Procedimientos judiciales: acciones de amparo, medidas cautelares y apelaciones

En la judicialización del derecho a la vivienda, el procedimiento judicial que se utiliza es la acción de amparo, por ser una vía expedita y rápida de protección de derechos. Frecuentemente las acciones de amparo están acompañadas de un pedido de “medidas cautelares”. Las medidas cautelares tienen como objeto garantizar la protección del derecho vulnerado hasta que finalice el proceso judicial. En estos casos, los jueces no deciden sobre la legitimidad de los planteos sustantivos del demandante, sino que buscan asegurar que, en caso de que la acción de amparo prospere, el derecho exigido pueda ser garantizado. Por ejemplo, ante un proceso que cuestiona una orden de desalojo una medida cautelar exigirá detener su ejecución hasta tanto se defina la procedencia del planteo. De otra forma podría ocurrir que el desalojo tuviera lugar antes de que el juez pudiera decidir si su proceder era legítimo.

Un fallo positivo en relación a una medida cautelar no implica que la acción de amparo corra la misma suerte. Paralelamente, el rechazo de la medida cautelar no significa que los planteos de fondo no sean atendibles por el juez. Esto es así porque las lógicas que llevan a definir la procedencia de una u otra acción son distintas. Sin embargo, en general cuando se conceden ciertas medidas de protección a través de las cautelares, sus efectos tienden a mantenerse hasta tanto el caso quede firme –es decir, hasta que haya alcanzado la última instancia judicial posible, sin posibilidad de ser apelada-.

En un caso típico de judicialización del derecho a la vivienda los litigantes inician su acción de amparo explicitando los derechos que ven vulnerados y la solución que requieren para remediarlos. Una vez presentadas, las causas son asignadas por sorteo entre los veinticuatro Juzgados de Primera Instancia. Cuando las acciones son acompañadas de pedidos de medidas cautelares, el juez debe expedirse en inicialmente sobre ellas; posteriormente deberá hacerlo en relación a la acción de amparo. Ambas sentencias pueden ser apeladas, tanto por los demandantes como por el demandado. En estos casos, la causa es elevada a la Cámara de Apelaciones, y eventualmente al Tribunal Superior de Justicia. Sin embargo, no todos los casos obtienen sentencias en todas las instancias judiciales. Es posible que las partes decidan no apelar los fallos, y estos queden firmes antes de avanzar hacia otras instancias. En algunas situaciones los demandantes desisten de las acciones, o las vulneraciones de derechos cesan y los planteos se vuelven abstractos. De esta forma, la cantidad de sentencias que se pueden observar al interior de cada causa es diferente.

Dada la complejidad de los procesos, para tener una visión precisa de los efectos de la judicialización del derecho a la vivienda es necesario analizar la evolución de las causas en

las distintas instancias judiciales. Por este motivo me propuse registrar las decisiones que hubieran obtenido los litigantes de las 751 causas de la muestra en cuatro situaciones: en la definición de medidas cautelares de los Juzgados de Primera Instancia, y en la definición de acciones de amparo en los Juzgados de Primera Instancia, Cámara de Apelaciones y Tribunal Superior de Justicia. Como resultado obtuve una base de datos de 1778 sentencias: en cada caso se registra toda la información referida a la sentencia y a las características de los litigantes que impulsan el caso. Las próximas páginas detallan las características que ha adoptado la judicialización en cada situación

II. El éxito de la judicialización

II. A. Niveles y determinantes del éxito: modelos probabilísticos

Dos grandes preguntas guiaron esta investigación: en qué medida los litigantes tienen éxito en sus reclamos judiciales, y particularmente, qué variables impactan en este proceso.

Los primeros datos reflejan que quienes judicializan sus reclamos por el derecho a la vivienda tienen un altísimo nivel de éxito: el 94% de los fallos analizados ordenó algún tipo de solución para los litigantes. Solo 104 de las 1778 decisiones que conforman la base de datos rechazaron por completo los requerimientos de los actores. La primera apreciación, entonces, es que la judicialización parece ser una estrategia válida y efectiva para quienes sufren problemáticas habitacionales.

Por otro lado, los modelos probabilísticos estimados también confirman la hipótesis central de esta tesis: la probabilidad de obtener una sentencia favorable aumenta con el nivel de vulnerabilidad de los litigantes. Esto puede observarse a partir de los modelos de regresión binomiales que se presentan a continuación.

Gráfico 1: Modelo probabilístico binomial (logit)

Probabilidad de obtener un subsidio habitacional como producto de una acción de amparo

Logistic regression
Number of obs = 1373
LR chi2(8) = 209.54
Prob > chi2 = 0.0000
Pseudo R2 = 0.3373
Log likelihood = -205.80776

exito	Coef.	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf. Interval]	
disc	3.285826	.4521552	7.27	0.000	2.399618	4.172034
may60	2.116315	.7509737	2.82	0.005	.6444341	3.588197
menor	3.415009	.3906784	8.74	0.000	2.649294	4.180725
salud	.9552258	.2750446	3.47	0.001	.4161483	1.494303
argentino	.2376936	.3379896	0.70	0.482	-.4247538	.900141
violencia	.3950724	.4962318	0.80	0.426	-.5775241	1.367669
instancia	-.3187506	.1399712	-2.28	0.023	-.5930892	-.044412
ufecha	-.209898	.0808272	-2.60	0.009	-.3683164	-.0514796
_cons	423.0626	162.7242	2.60	0.009	104.129	741.9962

Gráfico 2: Modelo probabilístico binomial (logit)

Probabilidad de obtener un subsidio habitacional como producto de una acción de amparo

Logistic regression
Number of obs = 1534
LR chi2(6) = 215.40
Prob > chi2 = 0.0000
Pseudo R2 = 0.3119
Log likelihood = -237.59831

exito	Coef.	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf. Interval]	
disc	3.331302	.44635	7.46	0.000	2.456472	4.206132
may60	1.730191	.6243652	2.77	0.006	.5064579	2.953925
menor	3.137029	.3273961	9.58	0.000	2.495344	3.778713
salud	1.002276	.2579015	3.89	0.000	.4967979	1.507753
instancia	-.2330851	.1264732	-1.84	0.065	-.480968	.0147977
ufecha	-.2481953	.0673148	-3.69	0.000	-.3801299	-.1162606
_cons	500.3302	135.4871	3.69	0.000	234.7804	765.8799

En estos modelos se evaluaron cuatro variables independientes distintas que buscan dar cuenta de los niveles de vulnerabilidad o prioridad de los litigantes: la presencia de una persona con discapacidad (“disc”) en el grupo familiar, o de algún integrante con problemas de salud, más allá del nivel de gravedad (“salud”); la presencia de un adulto mayor (“may60”); y tener niños, niñas o adolescentes a cargo (“menor”). Estas cuatro variables tienen efectos positivos y estadísticamente significativos en todos los modelos estimados. Esto significa que, tal como postulaba la jurisprudencia, los jueces son más proclives a conceder soluciones a los niños y niñas, a los adultos mayores y a las personas con discapacidad o con afecciones de salud, más que a otras personas sin estas características. Esto es válido incluso para quienes manifiestan padecer alguna enfermedad aunque no sea especialmente grave o incapacitante.

Otras dos variables fueron incorporadas al primer modelo para evaluar hipótesis alternativas. Entre ellas se puede observar que haber sido víctima de violencia de género (“violencia”) no tiene ningún efecto en la probabilidad de obtener una solución favorable. Tampoco tiene efecto la nacionalidad de jefe de familia (“argentino”): ser extranjero no modifica la probabilidad de tener éxito en los tribunales. De acuerdo a los datos, los jueces son igualmente sensibles a los planteos de familias de cualquier procedencia, y que no han reaccionado, hasta el momento, de forma distinta frente a las problemáticas de género. Por el contrario, se han limitado a beneficiar al subconjunto de personas que ya era protegido por las leyes y la jurisprudencia: personas con problemas de salud, discapacidad y menores de edad.

Por fuera de la hipótesis central de la investigación, también se analizaron los efectos de otras dos variables que reflejan características del sistema judicial local: el año en el que fue dictada la sentencia (“ufecha”) y la instancia judicial en la que se decide (“instancia”). De acuerdo a todos los modelos estimados, la probabilidad de éxito de una acción judicial ha disminuido con los años: era más factible para un litigante obtener una sentencia positiva en el año 2008 que en el 2015. Puesto que las características de los actores se han mantenido constantes, esto significa que las decisiones efectivamente se han vuelto cada vez más restrictivas. Este resultado pareciera corresponderse con la evolución de la jurisprudencia: a través del fallo Alba Quintana en 2010 y de K.M.P. en 2014 el Tribunal Superior formalizó los criterios de prioridad para otorgar las soluciones de política pública. Una sentencia posterior al año 2014 que sea respetuosa de lo ordenado por el Tribunal debe excluir a quienes no acrediten suficientes condiciones de vulnerabilidad, mientras que un fallo de comienzo del período podía ser más amplio en la selección de beneficiarios. En otras palabras, la

jurisprudencia en materia de vivienda efectivamente ha vuelto a la justicia de la ciudad más restrictiva de lo que era hace una década atrás.

Por otro lado, el signo negativo y estadísticamente significativo de la variable “instancia” en el primer modelo indica que a medida que los litigantes avanzan en las distintas instancias judiciales, menores son sus probabilidades de tener éxito. Esto sugeriría que el sistema judicial no es uniforme en la toma de decisiones, y que los jueces de Primera Instancia son más benévolos a la hora de conceder soluciones que sus pares de los tribunales superiores. Sin embargo, este resultado *no se confirma* en el segundo modelo. Cuando se eliminan del análisis las variables no significativas, la instancia de decisión *deja de tener un efecto* en la probabilidad de éxito. De acuerdo a este segundo resultado, entonces, las restricciones en el acceso a soluciones habitacionales no estaría relacionado a una mayor regresividad de los jueces superiores, sino que estaría dado por la aplicación de la nueva jurisprudencia. En otras palabras, una vez determinado por la jurisprudencia que los protegidos serían los menores de edad, los adultos mayores y las personas con problemas de salud, los jueces de las tres instancias fallaron, en promedio, de la misma manera. Si bien pueden existir diferencias entre jueces, no se detecta una tendencia diferente de acuerdo a la instancia que sea significativa en términos estadísticos o afecte a la generalidad del proceso.

Pese a esto, los resultados del modelo respecto al efecto de los precedentes deben ser analizados con cuidado. Por una cuestión cronológica, los fallos de los tribunales superiores son en su mayoría posteriores al cambio de jurisprudencia. La base de datos de esta tesis no registra sentencias del Tribunal Superior con anterioridad al año 2013, lo que impide saber cuáles eran las decisiones de sus jueces a comienzo del período analizado. De esta forma, no se puede determinar si es que hubieron modificaciones en las decisiones de este Tribunal a partir de la jurisprudencia marcada por Alba Quintana y K.M.P.. En consecuencia, es difícil saber si la disminución de las probabilidades de éxito de las acciones judiciales se debe únicamente al efecto del cambio de jurisprudencia, o si está afectado también por una mayor regresividad propia de los jueces de tribunales superiores.

Los análisis en profundidad que se expondrán en los siguientes apartados respaldan la perspectiva de que la diferencia en los niveles de éxito de las acciones judiciales están dadas fundamentalmente por el cambio de jurisprudencia y no por la evolución de los casos en el sistema de apelación. Después de los fallos Alba Quintana y K.M.P todos los jueces debieron acomodar sus criterios de decisión y restringir la aplicabilidad de las soluciones brindadas hasta el momento. Esto no significa que se hayan adoptado decisiones idénticas en todos los

casos, pero sí responden a una tendencia general.¹⁶ Sin embargo, los datos también muestran que existen algunas diferencias, que parecerían volver a los jueces de grado más permeables a los reclamos.

Por último, modelos alternativos fueron testeados para responder las preguntas en torno a los beneficios de las acciones colectivas, o a las diferencias de respuestas según los tipos de reclamos impulsados. Para ello se utilizaron como variables dependientes la “acción colectiva” (si la causa era o no colectiva) y los distintos tipos de soluciones demandadas (crédito, subsidio, etc.): ninguna de las variables es estadísticamente significativa en la probabilidad de obtener una sentencia favorable. Sin embargo, el bajo número de casos de este tipo impide ampliar la aplicabilidad de este hallazgo. Un análisis más detallado de los fundamentos de las sentencias es necesario para observar las diferencias de este subconjunto.

En las siguientes secciones, se analizan distintas dimensiones de los hallazgos que permitirán descubrir sutilezas de las decisiones que la estadística pasa por alto.

II. B. Probabilidad de éxito: la vulnerabilidad como línea rectora

El primer gran hallazgo de la investigación es que la judicialización del derecho a la vivienda tiene un altísimo nivel de éxito: el 94% de los 1778 fallos analizados le concedió algún tipo de solución a los litigantes. Solo 104 demandas fueron rechazadas de manera integral por los jueces, negándole todo tipo de requerimiento a los actores.

Estos porcentajes presentan algunas variaciones de acuerdo a la instancia de decisión en las que se encuentren. Las sentencias favorables en los Juzgados de Primera Instancia alcanzan el 93,7% en relación a las medidas cautelares, y el 97% en las acciones amparo. En las instancias superiores estas cifras son del 90,2% para la Cámara de Apelaciones y del 89% para el Tribunal Superior de Justicia. Aún con diferencias, el porcentaje de éxito sigue siendo abrumadoramente superior al de rechazo en todos los niveles de decisión, y se mantiene constante a lo largo de todo el período analizado. De esta forma, incluso aunque el Tribunal Superior de Justicia sea más restrictivo en sus fallos, nueve de cada diez litigantes obtiene una respuesta positiva.

Por otro lado, los datos demostraron que efectivamente las condiciones de vulnerabilidad de los litigantes aumentan la probabilidad de éxito de la judicialización. El impacto de estas

¹⁶ Este respeto general a la jurisprudencia es novedoso dado que el sistema jurídico argentino se enmarca en el sistema de derecho continental, que tiende a ser menos consistente en la aplicación de precedentes que el derecho anglosajón.

condiciones puede apreciarse de manera más gráfica si se utilizan las estimaciones de “probabilidades predichas” calculadas a partir de un modelo de regresión binomial¹⁷. Con esta herramienta se pueden estimar las probabilidades de éxito que tendrán distintos tipos de litigantes en sus planteos. Los resultados pueden observarse de manera detallada en el Anexo I.

Tabla 1: Recursos concedidos y rechazados de acuerdo a la Instancia judicial

	Juzgados (cautelar)	Juzgados (amparo)	Cámara de Apelaciones	Tribunal Superior de Justicia	TOTAL
Concedidos	93,7% (689 casos)	97,1% (531 casos)	92,6% (323 casos)	89,1% (131 casos)	94,2% (1674 casos)
Rechazados	6,26% (46 casos)	2,93% (16 casos)	7,45% (26 casos)	10,88% (16 casos)	5,85% (104 casos)

De acuerdo a este modelo, una persona adulta, sin graves problemas de salud y sin menores a cargo tiene en todo el período un 61% de probabilidades de obtener una sentencia favorable. Cuando la persona es un adulto mayor estas probabilidades aumentan al 89% y cuando se reporta el padecimiento de una discapacidad o cuando se tiene un menor a cargo alcanzan el 98%. En otras palabras, cuando los litigantes presentan algunas de las características de vulnerabilidad que a criterio del Tribunal Superior los vuelve “prioritarios”, es prácticamente imposible que la acción de amparo sea rechazada. Aun así, lo cierto es que las probabilidades de éxito son altas incluso cuando no existen estas características de vulnerabilidad adicionales.¹⁸

Sin embargo, como la jurisprudencia ha ido endureciendo los criterios con los casos considerados “no prioritarios”, cabe preguntarse cómo ha variado la probabilidad de éxito de este segmento en el transcurso de los años. ¿Era más tentadora la vía judicial al comienzo del período? Los datos sugieren que sí. En el año 2008, las personas adultas solas sin problemas de salud ni menores a cargo tenían un 87% de probabilidades de obtener una sentencia favorable. Esta probabilidad disminuyó al 74% en 2010 y al 48% en 2015, luego de los criterios marcados en Alba Quintana y K.M.P. Los porcentajes y sus respectivos intervalos de confianza se pueden observar en la Tabla 2.

¹⁷ Las probabilidades predichas se estimaron de acuerdo a las variables que Tribunal Superior de Justicia señaló como prioritarias a la hora de proveer soluciones habitacionales: personas con discapacidad, adultos mayores y menores a cargo. El resto de las variables fueron utilizadas en sus valores “promedio”, dado que no eran relevantes según la jurisprudencia.

¹⁸ Las diferencias de probabilidades de acceder a una sentencia favorable entre las situaciones no prioritarias (adulto, sin problemas de discapacidad y sin menores a cargo) y las prioritarias (que presentan alguna de las características de vulnerabilidad) es estadísticamente significativa, con un intervalo de confianza del 95%.

Tabla 2: Probabilidades predichas para personas no prioritarias de acuerdo al año de la sentencia

	Probabilidad de éxito predicha	Intervalo de confianza (95%)
Año 2008	87%	(78% - 96%)
Año 2011	74%	(64% - 83%)
Año 2015	48%	(36% - 59%)

Las predicciones del modelo de probabilidades se observan también en los datos de la muestra. La Tabla 3 detalla los porcentajes de éxito de las acciones judiciales iniciados por grupos considerados “no prioritarios”, según la instancia judicial de decisión y la fecha en la que fue emitida la sentencia. El detalle permite observar dos tendencias. En primer lugar, que efectivamente los grupos no prioritarios han visto reducido su porcentaje de éxito con posterioridad al cambio de jurisprudencia. Alba Quintana en el año 2010 marca un primer cambio, pero que se acentúa con más fuerza luego de la sentencia del Tribunal Superior en K.M.P en el año 2014.

Por otro lado, si bien se observa un cambio de criterio en todas las instancias de decisión, los porcentajes de éxito de los grupos no prioritarios son más elevados en los Juzgados de Primera Instancia que en los demás. Esto pareciera indicar que los jueces de grado son más laxos a la hora de aplicar los precedentes que sus pares en instancias superiores, tanto en las medidas cautelares como en las acciones de amparo. La Cámara de Apelaciones es mucho más respetuosa de los lineamientos jurisprudenciales. Esto se observa no sólo en la caída de los porcentajes de éxito a partir de 2014, sino en el sistema creado por el Tribunal Superior de Justicia de devolver a la Cámara aquellos casos que no cumplen con los criterios de la jurisprudencia. A partir de este mecanismo, la Cámara puede rectificar las decisiones previas, algo que se pierde en la generalidad de los porcentajes de la Tabla 3. El Tribunal Superior, por su parte, es perfectamente consistente con sus criterios: ningún grupo “no prioritario” tuvo una sentencia positiva en esta instancia.

El modelo y los datos confirman que la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia ha marcado líneas claras respecto a los actores que busca beneficiar, que fueron aplicados en todas las instancias. Actualmente, los grupos que la Justicia considera como “prioritarios” tienen un 95% de probabilidad de ser beneficiados por las sentencias: para ellos, incluso luego del giro restrictivo, la estrategia judicial sigue siendo muy favorable. Por el contrario, para

aquellos litigantes que no son considerados prioritarios, embarcarse en la judicialización de sus reclamos es una apuesta cada vez más arriesgada. Incluso aunque en los Juzgados de Primera Instancia puedan obtener una respuesta positiva, es poco probable que esta decisión se mantenga en los tribunales superiores.

Tabla 3: Porcentaje de éxito de grupos “no prioritarios” según instancia y fecha de sentencia

	Juzgado (cautelar)	Juzgado (amparo)	Cámara Apelaciones	Tribunal Superior	Total
Sentencias hasta 2010	100% (4 de 4)	100% (4 de 4)	100% (2 de 2)	- -	100% (10 de 10)
Sentencias entre 2011 y 2013	73,7% (14 de 19)	81,8% (9 de 11)	50,0% (2 de 4)	- -	73,5% (25 de 34)
Sentencias posteriores a 2014	80,0% (12 de 15)	63,6% (7 de 11)	27,3% (3 de 11)	0% (0 de 8)	48,9% (22 de 45)
TOTAL	78,9% (30 de 38)	76,9% (20 de 26)	41,2% (7 de 17)	0% (0 de 8)	64% (57 de 89)

Tabla 4: Porcentaje de éxito de acciones de amparo (no cautelares) de grupos “no prioritarios” según fecha de sentencia

	Total
Acciones de amparo exitosas con sentencia hasta 2010	100% (6 de 6)
Acciones de amparo exitosas con sentencia entre 2011 y 2013	73,3% (11 de 15)
Acciones de amparo exitosas con sentencia posterior a 2014	33,3% (10 de 30)

El análisis pormenorizado de las sentencias en cada instancia judicial y en distintos períodos de tiempo permite detectar matices en el proceso de judicialización. Aunque la tasa de éxito general de la muestra sea del 94%, no todos los casos tienen la mismas posibilidades de alzarse victoriosos. La modificación de los criterios jurisprudenciales ha afectado principalmente a los litigantes no prioritarios. Eventualmente, esta situación podrá impactar en la tasa de éxito general de la judicialización, o funcionar como un desincentivo que evite el inicio de causas de aquellos grupos que no tienen posibilidades de ganar.

II. C. ¿Qué casos son rechazados y con qué argumentos?

Más allá de los cambios jurisprudenciales, la altísima aceptación de los casos registrados en la muestra lleva a preguntarse cuáles fueron rechazados en este período y por qué motivos. Para responder estos interrogantes se analizaron en profundidad los pedidos de medidas cautelares interpuestos en una diversidad de situaciones.

De acuerdo a los datos, de las 735 medidas cautelares presentadas en la muestra sólo 46 fueron rechazadas (6,2%). De ellas, 36 corresponden a causas relativas a subsidios habitacionales, 8 a procedimientos de desalojos y 2 a solicitudes de acceso a una vivienda social.

Las ocho medidas cautelares que exigían la suspensión de desalojos fueron denegadas porque los jueces consideraron que la orden de desalojo era legítima, y que debía continuar su curso. Dependiendo la situación, la sentencia podía incluir la extensión de algún tipo de asistencia a los grupos familiares desalojados, a través de un parador o un subsidio habitacional. En los dos casos relativos a planes de vivienda, los litigantes alegaban errores en la adjudicación y asignación de las unidades funcionales. En estos casos, el Juzgado consideró que no había error de la administración o que el planteo estaba por fuera del alcance de los organismos demandados. En otras palabras, los rechazos de estas medidas cautelares no estuvo regido por cuestiones relativas a la prioridad de los litigantes, sino a la legalidad de las acciones que buscaban ser impedidas.

Por el contrario, el rechazo de las medidas cautelares referidas a la renovación de subsidios habitacionales sí puntualizan los criterios de prioridad detallados en la jurisprudencia. En todos los casos, los argumentos que utilizan los jueces para denegarlas hacen referencia a distintas características que vuelven a los litigantes menos vulnerables que otras personas en situaciones similares. Los planteos corresponden personas que no tienen graves afecciones de salud ni menores a cargo, y que sólo deben ocuparse de su propia subsistencia. Los expedientes reúnen informes sociales de los litigantes donde queda acreditada su trayectoria habitacional y laboral. Tienden a ser adultos con empleos informales o desocupados pero que a criterio de los magistrados podrían “insertarse en el mercado de trabajo” sin mayores dificultades.

En otras palabras, la evaluación de la urgencia de los demandantes se realiza en referencia a quienes están en peor situación. Se asume que una persona sola y sin problemas graves de

salud debería poder solucionar su necesidad de vivienda de manera independiente. La ayuda estatal se reserva para quienes tienen más impedimentos para auto-sustentarse .

Es relevante destacar que no todos los jueces utilizan estos estándares para evaluar la necesidad: ante los mismos planteos, otros magistrados son más receptivos a aceptar las dificultades que tienen las personas en situación de calle para conseguir y mantener empleos formales o mínimamente estables, que les permita hacer frente a sus necesidades habitacionales de manera independiente.¹⁹ Sin embargo, cuando existen rechazos, los argumentos son consistentes con los criterios de prioridad establecidos por el Tribunal Superior.

II. D. Sutilezas: dinámicas judiciales para distintos tipos de reclamos

Más allá de los patrones generales detectados por los modelos estadísticos, un análisis detallado de los casos permite detectar varios matices en el desarrollo de los casos y las sentencias obtenidas en cada uno.

En primer lugar, si bien el éxito de la judicialización es muy extendido, esto parece variar de acuerdo a lo que se exija en los tribunales. Según los datos, solo los casos iniciados por temas relacionados a los subsidios habitacionales avanzan a lo largo de todas las instancias judiciales. Los amparos referidos a otro tipo de reclamos, como planes de vivienda, créditos, refacciones, urbanización y desalojos, tienden a finalizar incluso antes de que los Juzgados se expidan. De los 47 casos de este tipo, solo 11 alcanzaron sentencia en Primera Instancia y 3 en la Cámara de Apelaciones. Por el contrario, la mitad de los casos de subsidios tienen sentencia en la Cámara y más del 20% llega al Tribunal Superior de Justicia (Tabla 3).

Esta diferencia en la evolución de los casos puede verse de manera más explícita cuando se analizan los procesos judiciales de los distintos tipos de amparos. Aquellos relacionados con los subsidios habitacionales tienen una dinámica administrativa y judicial aceptada y rutinaria, conocida por todos los actores involucrados. Los argumentos utilizados por los jueces, los derechos invocados y los remedios ordenados son similares para todos los casos. Las sentencias se repiten en lo sustancial y se modifican únicamente en la revisión de la historia

¹⁹ En un fallo del año 2014 en el que le concedió el subsidio a un hombre joven solo, sin problemas de salud graves, el juez Roberto Gallardo alegó que “el conjunto de personas involucradas en estos programas asistenciales no está conformado por sujetos antisociales, marginales, autodefinidos o delincuentes. En su grandísima mayoría se trata de grupos familiares excluidos del sistema económico por la desocupación o la sub ocupación. Familias enteras pauperizadas, muchas de ellas con buen nivel de formación educativa y todas deseosas de acceder a un trabajo que les permita “volver” a ser.”. En STIGLIANO ALFREDO DANIEL CONTRA GCBA SOBRE AMPARO.

de vida de los actores.²⁰ Por este motivo, el pase de expedientes entre el juzgado, la defensa y la procuración es más previsible: pocos son las situaciones en las que los jueces no llegan a expedirse. Esto puede ser así porque la jurisprudencia es extensa y el análisis fáctico de cada caso no es radicalmente distinto de los anteriores.

La rutinización del litigio de los subsidios habitacionales no se replica en los otros tipos de reclamos. Del resto de los casos por temas de vivienda son pocos los que terminaron siendo definidos judicialmente: por lo general las demandas se diluyen antes del dictado de la sentencia. Dependiendo de la situación esto puede deberse a errores procesales, a la modificación de las condiciones que ocasionaron la demanda, a acuerdos previos al dictado del fallo o al abandono del juicio por parte del demandante. Suele ocurrir que los demandantes desisten del caso luego de rechazos o de respuestas poco favorables en las medidas cautelares. En otras situaciones, los casos se extienden en el tiempo sin novedades y terminan siendo archivados sin una resolución formal.

Tabla 3: Sentencias por instancia según tipo de reclamo

TIPO DE RECLAMO	PORCENTAJE SOBRE TOTAL DE AMPAROS	CANTIDAD FALLOS EN CADA INSTANCIA SEGÚN TIPO DE RECLAMO				
		Iniciados	Juzgado (Cautelar)	Juzgado (Amparo)	Cámara de Apelaciones	Tribunal Superior
Subsidio	93,7%	100%	99,3%	76,0%	49,0%	22,7%
	704	704	699	535	345	160
Desalojo	3,3%	100%	84%	20%	4%	-
	25	25	21	5	1	-
Vivienda	1,5%	100%	81,8%	9,1%	-	-
	11	11	9	1	-	-
Refacción	1,1%	100%	62,5%	62,5%	37,5%	-
	8	8	5	5	3	-
Crédito	0,3%	100%	-	-	-	-
	2	2	-	-	-	-
Urbanización	0,1%	100%	100,0%	-	-	-
	1	1	1	-	-	-
TOTAL	100%	100%	98%	73%	46%	21%
	751	751	737	551	349	160

²⁰ En la jerga judicial, es lo que se denomina caso “plancha”, porque las sentencias de los jueces son iguales para todos los casos en los fundamentos de sus decisiones.

El hecho de que la mayor parte de estos casos de vivienda no hayan obtenido una sentencia, vuelve necesario ajustar el modo de comparar el “éxito” de las acciones judiciales, especialmente cuando se las equipara con los amparos por subsidios habitacionales. Por ello es más relevante, en este caso, analizar el porcentaje de las causas que tuvieron sentencia positiva sobre el total de las causas iniciadas, y no sobre las que fueron formalmente rechazadas. Siguiendo esta lógica, se observa que efectivamente el 93% de las demandas por subsidios obtuvieron sentencias favorables en Primera Instancia, mientras que solo el 23% fueron concedidas para otro tipo de reclamos. Aunque el volumen de este último tipo de casos no es lo suficientemente extenso como para sacar conclusiones generalizables, la diferencia es notoria. Un detalle de ello puede apreciarse en la Tabla 4.

Tabla 4: Sentencias favorables según tipo de caso e instancia, sobre total de casos iniciados

		Iniciados	Juzgado (cautelar)	Juzgado (amparo)	Cámara de Apelaciones
Subsidio	N	704	660	518	319
	%	100%	93,8%	73,6%	45,3%
Otros casos	N	47	18	11	3
	%	100%	38,3%	23,4%	6,4%

De esta forma, encontramos que no todos los casos tienen el mismo tratamiento y evolución en los tribunales. Los casos de subsidios habitacionales tienen mayor repercusión, evolucionan a través de las distintas instancias y tienen un porcentaje más elevado de sentencias favorables sobre el total de casos iniciados.

Un segundo punto relevante que se descubre a través del análisis pormenorizado de los fallos es que aunque una amplia mayoría haya obtenido sentencias favorables esto no significa que las decisiones judiciales respondan a los requerimientos iniciales de los actores. Es decir, es posible que los jueces decidan otorgar una solución diferente a la exigida por la parte demandante. La definición amplia del concepto de “éxito” encubre algunas decisiones que pueden resultar poco beneficiosas para los litigantes. Esto es especialmente cierto para los casos que exigen soluciones diferentes a los subsidios. Por ejemplo, en nueve casos que pedían la suspensión de un desalojo, la solución otorgada por los Juzgados se limitó a ofrecer

un subsidio habitacional destinado a paliar la eventual situación de calle de las familias. De esta forma, la sentencia favorable que otorga una solución de emergencia enmascara una decisión anterior de no impedir el desalojo. En consecuencia, ante los requerimientos del consultante, esta respuesta es inocua y de baja calidad.

El éxito de las acciones judiciales, por lo tanto, no es una garantía de que a través de esta vía los actores puedan solucionar los problemas que inicialmente originaron el reclamo. Los casos analizados han reflejado que los jueces son receptivos a los planteos, pero tienden a dar las respuestas que tienen a su alcance. En este caso, los subsidios habitacionales juegan como un comodín que permite garantizar condiciones mínimas a los actores, pero que no necesariamente responde a las demandas iniciadas. Los datos muestran que los subsidios fueron las respuestas para dos de los ocho amparos por refacción de viviendas, además de los casos de desalojos ya mencionados. Por el contrario, pedidos más específicos como los relativos a acceso a vivienda o a crédito no prosperan: todos los casos fueron rechazados en Primera Instancia. En el único caso de acceso a vivienda que no fue rechazado, el Juzgado sólo ordenó la extensión de un subsidio habitacional. Al final de todo el proceso, solo un caso de los 47 analizados obtuvo judicialmente lo que había solicitado en sus inicios: todos los demás finalizaron sin respuesta o con soluciones alternativas.

II. E. Respuestas judiciales de un abanico acotado

Sea porque son las herramientas que tienen a disposición, o porque los casos más complejos se diluyen antes de su resolución, lo cierto es que las disposiciones de los jueces se restringen a un abanico muy acotado de respuestas. Con contadas excepciones, la judicialización del derecho a la vivienda termina confluyendo en tres grandes soluciones: paradores, subsidios y alojamientos provistos por el Estado.

Estos tres remedios se corresponden con la última jurisprudencia adoptada por el Tribunal Superior de Justicia. Los paradores responden a la obligación mínima del Estado a proveer “abrigo”: incluso cuando sus demandas son rechazadas, las personas cuentan con este beneficio. Los subsidios y los alojamientos son otorgados de acuerdo a las características de vulnerabilidad de los litigantes. Sin embargo, pueden encontrarse sutilezas en las resoluciones, dependiendo de la instancia de decisión y el año de emisión del fallo.

En líneas generales, hay cuatro grandes grupos de sentencias comunes a los tres niveles de decisión: a) sentencias que rechazan la acción de amparo; b) sentencias que ordenan la

incorporación del demandante al programa habitacional regulado por Decreto 690 o alguno similar; c) sentencias que exigen que la incorporación a los programas habitacionales contemple los costos reales del alojamiento, es decir, que los montos del subsidio respondan a los valores de mercado de los alquileres; y d) sentencias que reconocen el derecho del demandante a tener un alojamiento garantizado por el Estado, debido a su edad, sus padecimientos de salud o discapacidad –tal como establece el fallo K.M.P-. Estos cuatro tipos de soluciones han sido otorgadas por diversidad de jueces a lo largo de todo el período. En general tienden a responder a los planteos iniciados por la suspensión del subsidio habitacional, pero como se vio antes, también dan respuesta a otro tipo de reclamos.

Por fuera de ellas, los Juzgados de Primera Instancia han concedido algunas otras soluciones como el acceso a un crédito o un plan de vivienda, la entrega de materiales de construcción o la suspensión de órdenes de desalojo. Sin embargo, estos casos no han prosperado en los tribunales superiores, ni son ampliamente representativas de las resoluciones de grado.

Por su parte, la Cámara de Apelaciones y el Tribunal Superior de Justicia incorporan también otras consideraciones en la asignación de soluciones habitacionales. En sus decisiones se observa que los jueces evalúan las condiciones de vulnerabilidad particular de cada integrante del grupo familiar antes de expedirse sobre la factibilidad de los planteos generales de la acción de amparo. En consecuencia, algunas sentencias ordenan excluir de los beneficios del fallo a algún integrante del grupo familiar. Estas situaciones se hallan normalmente en casos de familias monoparentales con hijos e hijas de distintas edades: el subsidio habitacional es otorgado al jefe de familia responsable de los menores, mientras que los mayores de edad son exceptuados del beneficio.

Finalmente, para el caso del Tribunal Superior también se detectó otro tipo de resolución: el de devolver el caso a la Cámara de Apelaciones para su revisión. En estas situaciones, el Tribunal consideró que las decisiones y los fundamentos esgrimidos en las sentencias anteriores no respondían a los criterios pautados por la jurisprudencia del fuero. Por ese motivo consideró pertinente que la Cámara revisara los casos y volviera a emitir un fallo en el que contemplara los nuevos parámetros. Estas decisiones tuvieron especial preponderancia entre los años 2010 y 2014, en los que la jurisprudencia sufrió diversas actualizaciones. Un detalle de las soluciones otorgadas por los jueces en las distintas instancias judiciales puede observarse en la Tabla 5.

Tabla 5: Tipos de soluciones otorgadas según instancia judicial

	Juzgados de Primera Instancia	Cámara de Apelaciones	Tribunal Superior de Justicia	TOTAL
Rechaza amparo	2,9% (16 casos)	7,4% (26 casos)	10% (16 casos)	5,5% (72 fallos)
Subsidio 690	50,5% (276 casos)	14% (49 casos)	29,4% (47 casos)	35,2% (372 fallos)
Subsidio acorde a los valores del mercado	38% (208 casos)	53,8% (188 casos)	14,4% (23 casos)	39,7% (419 fallos)
Alojamiento provisto por Estado	6,6% (36 casos)	22,3% (78 casos)	34,4% (55 casos)	16% (169 fallos)
Crédito/Vivienda	1,1% (6 casos)			0,6% (6 fallos)
Otras soluciones (refacción / desalojo)	0,9% (5 casos)			0,5% (5 fallos)
Excluye a un integrante del grupo familiar		2,3% (8 casos)	3,8% (6 casos)	1,3% (14 fallos)
Devuelve a la Cámara			8,1% (13 casos)	1,2% (13 fallos)
Total	547	349	160	1056

El análisis detallado de las respuestas sugiere varias cosas. En primer lugar, la estrategia adoptada por el Tribunal Superior de devolver las causas que no respetan la precedentes parece respaldar los hallazgos anteriores, que indican que efectivamente la jurisprudencia impactó fuertemente en todas las instancias. Es posible que este mecanismo volviera menos viable para los jueces de grado adoptar una postura más laxa frente a las demandas.

Por otro lado, los fallos confirman que las soluciones ofrecidas son efectivamente bastante acotadas, y que no han cambiado drásticamente a lo largo de los años. Los subsidios monetarios siguen siendo un remedio por excelencia para hacer frente a la crisis habitacional de la ciudad. Sin embargo, los cambios jurisprudenciales efectivamente han restringido su uso, y han habilitado la opción de ofrecer los alojamientos provistos por el Estado a quienes tienen mayor prioridad –adultos mayores y personas con discapacidad–.

Este cambio de uso de los subsidios habitacionales se ve reflejado también en los datos. La probabilidad de obtener un subsidio habitacional es más alta cuando hay menores en el grupo familiar. Por el contrario, cuando el litigante tiene a cargo personas con discapacidad o

adultos mayores, es más probable que la solución ordenada corresponda a un alojamiento. Esto refleja que efectivamente la jurisprudencia fue adoptada de manera consecuente a las características de vulnerabilidad de los litigantes, tal como estipuló el Tribunal Superior en sus fallos. Un detalle de este análisis puede observarse en el Anexo II.

III. Reflexiones sobre los hallazgos

La primera conclusión que se desprende del presente análisis señala que, aunque con diferencias, los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires han sido ampliamente receptivos a los reclamos impulsados sobre derecho a la vivienda. La discusión sobre la judiciabilidad de este derecho ha quedado saldada hace tiempo, y los planteos actuales disputan los límites de la responsabilidad del Estado en la materia. En términos amplios, la vía judicial ha demostrado ser muy efectiva para acceder a prestaciones que son denegados a través de las vías administrativas tradicionales: solo un 6% de las sentencias fueron negativas.

Por otro lado, se ha visto que los casos individuales son abrumadoramente mayoritarios entre acciones iniciadas y que tienden a tener una trayectoria más fluida a través de las distintas instancias. Del total de la muestra, el 98% de los casos requerían una respuesta específica para los litigantes involucrados. Solo 14 demandas exigían soluciones comunes para más de un grupo familiar. Sin embargo, incluso en estos casos, los litigantes no tenían una organización colectiva previa que estructurara a las acciones como parte de un litigio colectivo estratégico. De esta forma, las soluciones para la mayor parte de los casos fue individual: atendió a cada familia involucrada en la acción de manera independiente. Por otro lado, ninguno de los casos colectivos obtuvo sentencia de la Cámara de Apelaciones: solo dos casos siguen a la espera del fallo del tribunal; los demás fueron desistidos o rechazados en primera instancia.

Es posible que la poca preponderancia de casos colectivos se deba a la extensa red de patrocinio gratuito ofrecido por el Ministerio Público de la Defensa. Los habitantes de la ciudad de Buenos Aires pueden acceder a una representación legal profesional de manera independiente, sin necesidad de organizarse para disminuir costos administrativos o estratégicos con personas en su misma situación. Asimismo, los datos sugieren que los casos colectivos tienen una trayectoria más difícil en los tribunales, lo que podría ser también un desincentivo para desarrollar este tipo de planteos. Una acción colectiva enfocada en el diseño de políticas públicas tiene un impacto presupuestario y político muy superior a cualquier

acción que exija un remedio individual. Se presume entonces que es menos costoso para los jueces emitir sentencias acotadas del segundo tipo, y por tanto que estas tendrán mayores posibilidades de prosperar.

Aun así, los datos demuestran que no todas las causas individuales tienen el mismo nivel de éxito, ni igual evolución en los tribunales porteños. Los amparos iniciados para obtener la extensión de subsidios habitacionales sobresalen por ser la principal ocupación de los Juzgados de la Ciudad en materia de vivienda: representan el 94% de la muestra aleatoria y se han mostrado exitosos en el 95% de sus planteos. El nivel de masividad de reclamos idénticos ha generado que estos casos tengan una dinámica de litigio propia y rutinaria: los Juzgados, la Cámara de Apelaciones y el Tribunal Superior de Justicia dictan sentencias estandarizadas o “planchas”, con las mismas estructuras argumentales y jurídicas, que se modifican únicamente en la descripción de la historia de vida de los litigantes. Definidos previamente los criterios que permiten la aceptación de las acciones de amparo, la resolución del caso se vuelve casi perfectamente previsible.

Por el contrario, otro tipo de casos individuales menos masivos, como los relativos a desalojos, refacciones y planes de vivienda, tienden a finalizar en las primeras instancias y con resoluciones menos satisfactorias. Podría pensarse que en estos casos en los que no se ha generado una jurisprudencia tan clara ni específica, las resoluciones judiciales son menos dinámicas y requieren de un análisis mayor por parte de los jueces. En este proceso, la dilación de los tiempos podría desincentivar a los litigantes a continuar con los planteos. Por otro lado, que las soluciones concedidas por los fallos no se correspondan necesariamente a los planteos iniciales podría también funcionar como un desincentivo para el inicio de nuevas causas de este tipo.

En términos generales, los datos demuestran que la judicialización del derecho a la vivienda de la Ciudad se canaliza a través de amparos relativos a subsidios habitacionales. Cotidianamente los jueces deben fallar en este tipo de causas de bajo espectro, que requiere un remedio concreto para el litigante, sin margen para la creatividad de las soluciones y cuyo efecto no se aplicará a otras personas en la misma situación. Los estándares que se desprenden de este proceso son los que moldean y limitan las garantías del derecho.

La literatura ha advertido que la judicialización masiva de casos individuales corre el riesgo de producir sentencias contradictorias y esquemas de derechos duales, especialmente en sistemas de derecho continental donde la jurisprudencia no es estrictamente vinculante para los tribunales inferiores. En estos casos, si las soluciones provistas por los juzgados es muy

diversa y no sigue una línea clara, se pueden generar situaciones de desigualdad entre litigantes con los mismos padecimientos.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la aplicación de los precedentes judiciales puede observarse con matices. En el año 2014 el Tribunal Superior de Justicia definió que las prestaciones habitacionales debían otorgarse de acuerdo a las situaciones de vulnerabilidad padecidas por los litigantes, dando prioridad a las personas con discapacidad, los adultos mayores y los niños, niñas y adolescentes. Los datos reflejan que en los últimos años, este criterio fue ampliamente aplicado por todas las instancias judiciales. Como resultado, los niveles de éxito de los grupos considerados como “no prioritarios” disminuyeron fuertemente: si antes del año 2010 prácticamente todos los casos tenían una sentencia favorable que les permitía gozar de la extensión de los subsidios habitacionales, desde el 2014 esto sucede solo en uno de cada tres situaciones.

Sin embargo, si bien la probabilidad de éxito disminuyó en todas las instancias, existen matices en su extensión. Los datos sugieren que los jueces de Primera Instancia aplican la jurisprudencia de manera más laxa que sus pares de instancias superiores, y que son más permeables a conceder sentencias favorables en diversidad de situaciones. Luego de los criterios marcados en K.M.P, los Juzgados concedieron el 60% de las acciones iniciadas por grupos “no prioritarios”, mientras que el Tribunal Superior los denegó en su totalidad. Esta diferencia de criterio surge de las distintas interpretaciones que realizan los jueces en torno a los conceptos de “vulnerabilidad” y “prioridad”.

De acuerdo al Tribunal Superior, las prestaciones de los subsidios habitacionales deben otorgarse a los grupos que padezcan situaciones que los vuelva prioritarios en la atención estatal. En sus decisiones, los adultos sin problemas de salud no pueden acreditar “vulnerabilidad” suficiente, y se asume que tienen mayores recursos para acceder a su propia solución de vivienda. Para ellos solo se garantiza el derecho a ser incluidos en los programas de paradores nocturnos. Por el contrario, para algunos jueces de Primera Instancia este es un criterio de prioridad excesivamente restringido: la vulneración tiene que considerarse acreditada en todos los casos, dado que los litigantes se encuentran en inminente situación de calle.

De esta forma, incluso aunque la jurisprudencia se ha tornado mas restrictiva en los últimos años, las diferencias en la aplicación de los precedentes puede estar retroalimentando el proceso de judicialización. Si la aplicación de los precedentes no es perfecta, una persona “no prioritaria” a criterio del Tribunal Superior puede arriesgarse a obtener una solución

habitacional a través de los jueces de grado, aunque la sentencia sea posteriormente revocada por las instancias superiores. Sin embargo, mientras dure el proceso judicial la persona podrá gozar del beneficio del subsidio habitacional, que la legislación vigente le niega.

Asimismo, la lógica de la judicialización puede estar reforzada por la extensión de los procesos judiciales en el tiempo. En general, las órdenes concedidas a través de las medidas cautelares se otorgan a las pocas semanas de haberse iniciado la acción, y se mantienen hasta tanto la sentencia de amparo se encuentre firme²¹. De esta forma, si la medida cautelar ordenó preventivamente la extensión de un subsidio habitacional, es probable que los litigantes puedan gozar de sus beneficios por un tiempo prolongado hasta que su caso sea finalmente rechazado.²²

Aun cuando en los últimos años se ha buscado limitar los beneficios habitacionales para cierto segmento de la población, los incentivos a favor de la judicialización se mantienen muy altos. Por un lado, los tribunales han demostrado ser ampliamente receptivos a los reclamos, incluso después de los cambios jurisprudenciales. Por otro, las políticas públicas siguen siendo deficitarias: las personas en situación de calle solo pueden obtener el subsidio por el lapso de doce meses. Si luego de eso no han logrado resolver de manera permanente su situación, requieren de una orden judicial para hacerlo. De esta forma, todo potencial beneficiario tiene un incentivo para iniciar su acción. Los grupos prioritarios saben que litigan con altas posibilidades de éxito; los no prioritarios, aspirarán a extender los beneficios de las medidas cautelares, aún cuando la sentencia sea finalmente revocada.

En alguna medida, la configuración de esta judicialización ha generado un “sistema dual de derechos” por partida doble. En primer lugar, entre aquellos grupos en situación de calle que logran, y aquellos que no logran judicializar su reclamo. Por otro, entre quienes acceden a un juzgado con una visión amplia del derecho y quienes son asignados a uno que sigue los criterios restrictivos de la jurisprudencia. Quienes no cuenten con los recursos sociales o informativos suficientes para acercarse a las instituciones de defensa pública sólo gozarán con la protección del Estado por el término que garantice la legislación.

²¹ No todas las causas alcanzan todas las instancias de apelación; las sentencias pueden quedar firmes en instancias anteriores por cuestiones procesales o cuando ambas partes deciden no apelar. Sin embargo, potencialmente todas las causas podrían ser elevadas a los Tribunales Superiores.

²² La duración de estos procesos varía según el caso. De acuerdo a la muestra, desde el momento de inicio de causa los Juzgados de Primera Instancia demoran en promedio un año y medio en emitir su fallo, la Cámara de Apelaciones dos años y medio y el Tribunal Superior de Justicia tres años y ocho meses. Sin embargo, es posible que los tiempos se hayan acelerado en los últimos años, con los criterios claros establecidos en la nueva jurisprudencia.

La judicialización, entonces, ha demostrado ser efectiva para garantizar algunos estándares mínimos de derechos, especialmente con relación a los reclamos individuales. Sin embargo, las respuestas otorgadas por los tribunales han tendido a retomar las políticas públicas promovidas desde el gobierno local, más que a cuestionarlas de forma estructural. El Tribunal Superior extendió los beneficios de los subsidios habitacionales a un grupo que, a sus ojos, era especialmente vulnerable o prioritario. No obstante, en ningún momento buscó garantizar que esta protección incluyera a todas las personas en situación de calle de las mismas características. Por el contrario, todas las decisiones judiciales, incluso la de aquellos jueces que han flexibilizado las restricciones de la jurisprudencia, se han limitado a proveer un remedio individual y restringido a los litigantes.

El Poder Judicial ha evitado inmiscuirse en el diseño de las políticas públicas y con ello ha mantenido un sistema de soluciones de baja calidad, que poco contribuyen a solucionar el déficit habitacional estructural que sufre la Ciudad. En consecuencia, fomentado un sistema de litigio rutinario, de soluciones y argumentos estandarizados que permite que sólo quien litiga acceda a los beneficios extendidos de las prestaciones estatales. La falta de respuesta política a este proceso de judicialización reiterativo que lleva más de diez años, genera en la práctica que esta dualidad en el acceso a los derechos se mantenga.

V. CONCLUSIONES Y LINEAS DE INVESTIGACIÓN FUTURAS

En la literatura sobre judicialización de derechos sociales se pueden identificar dos grandes inquietudes. En primer lugar, se encuentra el interrogante sobre el universo de beneficiarios de las decisiones judiciales y concretamente si este tipo de estrategias coadyuvan a los procesos de inclusión social. En segundo lugar, se han manifestado temores por los posibles efectos distorsivos que las decisiones judiciales descoordinadas podrían generar en el sistema de justicia.

Una de las preocupaciones centrales referidas a los beneficiarios de las decisiones judiciales refiere a los efectos regresivos que estas pueden generar en la asignación de los recursos estatales, en desmedro de los sectores sociales de menores recursos. Las reservas respecto a las decisiones que únicamente prevén remedios a los litigantes se desprenden de la presunción de que el beneficio en estos casos no *derrama* hacia quienes no litigan. De allí que las judicializaciones individuales masivas estén relacionadas tradicionalmente con soluciones más regresivas en términos de distribución de recursos públicos. (Gauri y Brinks, Ferraz).

No obstante, a la hora de analizar la regresividad de la intervención judicial, el derecho a la vivienda es un caso atípico. En esta investigación he demostrado que en la Ciudad de Buenos Aires quienes litigan son familias pobres: personas en situación de calle, habitantes de villas o conjuntos habitacionales en emergencia habitacional. De esta manera, no existe la posibilidad de que las decisiones judiciales redistribuyan fondos públicos hacia elites económicas, como típicamente puede ocurrir en los casos del derecho a la salud.

La tesis demuestra que para tener una apreciación exhaustiva de los efectos de la judicialización es necesario evaluar las características intrínsecas del derecho reclamado. Cuando el universo de personas afectadas por la violación de un derecho es homogénea, el temor a los efectos distorsivos de la distribución de recursos presupuestarios se vuelve inocuo. Incorporar esta dimensión de análisis en la literatura sobre impacto de judicialización se vuelve fundamental en el caso de ciertos derechos, que son vulnerados únicamente en los sectores con mayores niveles de necesidad. De esta forma, la potencial regresividad o progresividad de las decisiones judiciales estará dada no solo por el tipo de soluciones que se ordenan, sino también por las características del grupo al que afectan.

Por otro lado, los datos muestran que tampoco son los más organizados los que tienen mayor éxito en los tribunales. Los casos colectivos representan una minoría de los planteos, y no se

han detectado fuertes niveles de organización previos. Por el contrario, la judicialización adopta una forma individual y desarticulada, impulsada por una fuerte red de Defensorías oficiales, que facilitan los pedidos de remedios individuales.

De acuerdo a la hipótesis de esta investigación, dentro del universo de litigantes pobres, los jueces han protegido a aquellos grupos que padecen mayores niveles de vulnerabilidad, como los adultos mayores, los niños, niñas y adolescentes, y las personas con discapacidad. Esta decisión habilita a que los recursos estatales sean distribuidos a través de un criterio de prioridad. Con ello, se ha evitado proteger a quienes tienen mayores herramientas para procurarse una solución de manera independiente. Sin embargo, estas restricciones han dejado desamparados a aquellos que, sin contar con vulneraciones adicionales, siguen en situación de calle.

La discusión relevante en este caso, entonces, no refiere a los efectos regresivos que puede tener una judicialización individual, que redistribuya recursos entre quienes están mejor. El principal problema que presenta la judicialización del derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires refiere al tipo de respuestas que puede ofrecer el presupuesto público: entre la distribución de soluciones individuales o la ejecución de soluciones colectivas. El salto hacia planes integrales de vivienda está muy lejos de abordado a través de esta vía.

La segunda inquietud de la literatura refiere a las distorsiones que pueden generarse en el sistema de justicia por las decisiones individuales descoordinadas. Tal como adelantaban otros autores, la judicialización del derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires es un ejemplo de este fenómeno.

La ola rutinaria y masiva de causas judiciales relacionadas con los subsidios habitacionales no ha logrado modificar las políticas públicas de vivienda del gobierno local. Sin embargo aquellos que utilizan el sistema de justicia sí pueden obtener soluciones específicas. El resultado global es un sistema dual en el cual solo aquellas personas que cuenten con los recursos de información suficientes para buscar asesoramiento legal podrán acceder a mejores prestaciones del Estado. Por el contrario, quienes no logren judicializar su reclamo recibirán las respuestas mínimas, de acuerdo a la legislación vigente.

Aun con estas exclusiones propias del sistema, la judicialización masiva de casos individuales requiere de una estructura institucional que incluye abogados, jueces, defensores, asesores y procuradores, que generan gastos completamente desproporcionados a los remedios que terminan obteniendo los litigantes. La falta de respuesta política ante esta situación, que

replica desde hace casi una década los mismos patrones, genera inquietudes sobre la eficiencia y la justicia del proceso. Es pertinente preguntarse si el costo del despliegue institucional no supera a aquél asociado con programas de vivienda que brindarían soluciones integrales.

Alternativamente, una sentencia que obligara al estado a regular las prestaciones habitacionales para todo el universo de personas afectadas, y no sólo para aquellas que logran impulsar una acción de amparo, permitiría universalizar los beneficios del litigio. De esta forma, incluso con los parámetros restringidos de prioridad las soluciones serían garantizadas de manera igualitaria para todas las personas en dicha situación.

No obstante, la gran mayoría de los magistrados se cuidan de no usurpar funciones de política pública que le corresponden a los órganos representativos. Si bien la justicia ha sido receptiva a la exigibilidad del derecho a la vivienda, los remedios ordenados no hacen más que reproducir las propias soluciones del gobierno local. En la gran mayoría de los casos analizados, la arena judicial no ha funcionado como terreno de innovación; por el contrario, las decisiones más recientes optan por dejar en manos del propio gobierno las propuestas particulares de solución de los casos.

En este contexto resta preguntarse si una correcta medición del impacto de las decisiones judiciales no estaría más asociada a las condiciones de *acceso* a los tribunales antes que a la *asignación de recursos* producto de las sentencias. Como se ha visto, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con una estructura de acceso a la justicia fuerte, especialmente si se la compara con otras jurisdicciones del país. (Smulovitz, 2012) La atención jurídica gratuita otorgada principalmente en las Defensorías Públicas, pero también por clínicas jurídicas u ONGs, permite que una gran masa de afectados logre judicializar su reclamo. Sin embargo, es posible que un sector con menores recursos de información quede fuera de este sistema, al no concebir sus problemas cotidianos como una vulneración de derechos. La identificación de este segmento de personas que ven violado su derecho a la vivienda pero que no han logrado acceder a los tribunales para efectivizar su reclamo es una asignatura pendiente en la literatura sobre acceso a la justicia. Quedará para próximas investigaciones.

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, Víctor y Laura PAUTASSI (2008). “El derecho a la salud en los tribunales. Algunos efectos del activismo judicial sobre el sistema de salud en Argentina”, en *Salud Colectiva*. Buenos Aires. Pp. 261-282.

ABRAMOVICH, Víctor (2009). “El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales”, en ABRAMOVICH, Víctor y Laura PAUTASSI (comp.). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires: Editorial del Puerto.

ARCIDIÁCONO, Pilar y Gustavo GAMALLO (2014). “Entre la confrontación y la funcionalidad. Poder Ejecutivo y Poder Judicial en torno a la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires” en Revista Post Data N°1, Abril/Septiembre 2014.

ARCIDIÁCONO, Pilar, Nicolás ESPEJO y César RODRÍGUEZ GARAVITO (coords.) (2010). *Derechos Sociales: justicia, política y economía en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

BALARDINI, Lorena y Laura ROYO (2012). “La exigibilidad del derecho a la vivienda y el uso de indicadores para su monitoreo. Las relocalizaciones en la Cuenca Matanza Riachuelo”, en PAUTASSI, Laura y Gustavo GAMALLO (coords.) *¿Más derechos menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos

BERCOVICH, Luciana y Gustavo MAURINO (comps.) (2013). *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. Buenos Aires: Eudeba.

BERGALLO, Paola (2011). “Courts and social change: Some lessons from the struggle to universalize access to HIV/AIDS treatment in Argentina” en *Texas Law Review*, Vol. 89, I. 7.

BERGALLO, Paola (2011b). “Courts and the Right to Health in Argentina: Achieving Fairness Despite Routinization in Individual Coverage Cases?”, en YAMIN, Alicia Ely y Siri GLOPPEN, (eds.). *Litigating Health Rights: Can Courts Bring More Justice to Health?* Cambridge, MA: Harvard University Press (Human Rights Program, Harvard Law School).

BERMÚDEZ, Ángeles, Verónica CARMONA BARRENECHEA y Laura ROYO (2014). “Judicialización de la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires: entre la multiplicidad de programas la escasez de resultados”, en PAUTASSI, Laura (dir.)

Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal. Buenos Aires: Biblos.

BYRNE, Ian (2007). "Making the Right to Health a Reality: Legal Strategies for Effective Implementation", *Law and Society Trust*, Vol. 17.

CAPPELLETTI, Mauro y Bryant GARTH (eds.) (1978). *Access to Justice. A World Survey.* Vol 1. Milan: Sijhoff/Giufre.

DAHL, Robert (1957). "Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy Maker." *Journal of Public Law* VI(2): 279-295.

DELAMATA, Gabriela, Alejandro SEHTMAN y María Victoria RICCIARDI (2014). "Más allá de los estrados... Activismo judicial y repertorios de acción villera en la Ciudad de Buenos Aires" en PAUTASSI, Laura (Org.). *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires: acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal.* Buenos Aires: Biblos.

DOMINGO, Pilar (2009). "Ciudadanía, derechos y justicia en América Latina. Ciudadanización-judicialización de la política", en *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals*, N°85-86.

EPP, Charles (1998). *The Rights Revolution: Lawyers, Activists and Supreme Courts in Comparative Perspective.* Chicago: University of Chicago Press. 1998.

FAERMAN, Romina (2013). "El derecho a la vivienda digna y adecuada. Análisis de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires a la luz de los principios de la ética del cuidado" en BERCOVICH, Luciana y Gustavo MAURINO (comps.). *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción.* Buenos Aires: Eudeba.

FERRAZ, Octavio Luiz Motta (2011). "Harming the Poor Through Social Rights Litigation: Lessons from Brazil" en *Texas Law Review*, Vol. 89, I. 7.

GALANTER, Marc. (1974). "Why the "Haves" Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change." *Law & Society Review* .

GAURI, Varun y Daniel BRINKS (2008). *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World.* New York: Cambridge University Press.

GAURI, Varun y Daniel BRINKS (2012). “The Law in its majestic equality? The distributive impact of litigating social and economic Rights” en *World Bank Policy Research Working Paper* n° 5999

GLOPPEN, Siri y Jane ROSEMAN (2011). “Introduction: Can Litigation Bring Justice to Health?” en YAMIN, Alicia Ely y Siri GLOPPEN (eds.). *Litigating Health Rights: Can Courts Bring More Justice to Health?* Cambridge, MA: Harvard University Press (Human Rights Program, Harvard Law School).

GONZÁLEZ CASTRO FEIJÓO, Lorena (2011). “Papeles de Trabajo de la Defensoría Pública N° 2. Jornada de Debate: ‘La aplicación del art. 335 CPPCABA y la situación habitacional de la CABA’”, Buenos Aires, Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires.

HIRSCHL, Ran (2008). “The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts”, en *Annual Review of Political Science*, Vol. 11.

HOGERZEIL HV1, SAMSON M, CASANOVAS JV, RAHMANI-OCORA L. (2008), “Is access to essential medicines as part of the fulfilment of the right to health enforceable through the courts?”, *The Lancet*, vol. 368.

LÓPEZ OLIVA, Mabel. (2009). “El litigio individual en derechos sociales. Una aproximación al estado actual en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en ABRAMOVICH, Víctor y Laura PAUTASSI (comp.). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires: Editorial del Puerto.

MAURINO, Gustavo y Ezequiel NINO (2009). “Judicialización de políticas públicas de contenido social. Un examen a partir de casos tramitados en la ciudad de Buenos Aires”, en ABRAMOVICH, Víctor y Laura PAUTASSI (comp.) (2009). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires: Editorial del Puerto.

MAURINO, Gustavo, Ezequiel NINO y Martín SIGAL (2006). *Las acciones colectivas. Análisis conceptual, constitucional, jurisprudencial, procesal y comparado*. Buenos Aires: Lexis Nexis.

MCCANN, Michael (1994). *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*. Chicago: University of Chicago Press (Chicago Series in Law and Society).

MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA DE LA CABA (2017). *Informe de gestión 2014-2017*. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.mpdefensa.gob.ar/publicaciones/informe-gestion-2014-2017>

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César (2011). “Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America” en *Texas Law Review*, Vol. 89, I. 7.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César y Diana RODRÍGUEZ FRANCO (2015). *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*. Buenos Aires: Siglo XXI.

ROSENBERG, Gerald N. (1991). *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* Chicago, University of Chicago Press.

SABEL, Charles y William SIMON (2004). “Destabilizing Rights: How Public Law Litigation Succeeds,” en *Harvard Law Review* 1015.

SARAT, Austin y Stuart SCHEINGOLD (comps.)(1998). *Cause Lawyering: Political Commitments and Professional Responsibilities*, Nueva York, Oxford University Press.

SCHEINGOLD, Stuart (2004). *The politics of rights: lawyers, public policy, and political change*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

SMULOVITZ Catalina. (2010 a). “Law and Courts on Development and Democratization” en KRITZER Hebert y Peter CANE (eds.).*Oxford Handbook of Empirical Legal Studies*, Oxford University Press.

SMULOVITZ, Catalina (2008). “La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*. Buenos Aires. Vol. 48.

SMULOVITZ, Catalina. (2010 b). “Judicialization in Argentina: Legal Culture or Opportunities and Support Structures?” en HUNEEUS, Alexandra, Rachel SIEDER y Javier COUSO (eds.). *Legal Cultures and Political Activism in Latin America*, Cambridge University Press.

VANHALA, Lisa (2006).“Fighting discrimination through litigation in the UK: the social model of disability and the EU anti-discrimination directive”, *Disability & Society* 21, no. 5.

YAMIN, Alicia Ely y Siri GLOPPEN (eds.) (2011). *Litigating Health Rights: Can Courts Bring More Justice to Health?* Cambridge, MA: Harvard University Press (Human Rights Program, Harvard Law School).

ANEXOS

Anexo I: Modelo probabilístico binomial. Estimación de probabilidades predichas.

El siguiente cuadro presenta los resultados del modelo de regresión binomial utilizado para la estimación de probabilidades predichas.

Modelo probabilístico binomial (logit) Probabilidad de obtener un subsidio habitacional como producto de una acción de amparo

Logistic regression		Number of obs	=	1534
		LR chi2(5)	=	212.00
		Prob > chi2	=	0.0000
Log likelihood = -239.30001		Pseudo R2	=	0.3070

exito	Coef.	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf. Interval]	
disc	3.299671	.4444126	7.42	0.000	2.428638	4.170704
may60	1.581573	.615636	2.57	0.010	.3749491	2.788198
menor	3.105013	.325328	9.54	0.000	2.467382	3.742644
salud	1.006742	.2570387	3.92	0.000	.502955	1.510528
ufecha	-.285921	.0642262	-4.45	0.000	-.411802	-.1600399
_cons	576.0456	129.3106	4.45	0.000	322.6015	829.4897

Probabilidades predichas para persona adulta, sin discapacidad, problemas de salud ni menores a cargo. Fecha de la sentencia en su valor medio.

		95% Conf. Interval	
Pr(y=1|x):	0.6185	[0.5214,	0.7157]
Pr(y=0|x):	0.3815	[0.2843,	0.4786]
x=	disc 0	may60 0	menor 0 salud 0 ufecha 2013.0117

Probabilidades predichas para un adulto mayor, sin discapacidad, problemas de salud ni menores a cargo. Fecha de la sentencia en su valor medio.

		95% Conf. Interval	
Pr(y=1|x):	0.8875	[0.7656,	1.0093]
Pr(y=0|x):	0.1125	[-0.0093,	0.2344]
x=	disc 0	may60 1	menor 0 salud 0 ufecha 2013.0117

Probabilidades predichas para una persona adulta, sin discapacidad ni problemas de salud, con menores a cargo. Fecha de la sentencia en su valor medio.

		95% Conf. Interval	
Pr(y=1|x):	0.9731	[0.9584,	0.9878]
Pr(y=0|x):	0.0269	[0.0122,	0.0416]
x=	disc 0	may60 0	menor 1 salud 0 ufecha 2013.0117

Probabilidades predichas para una persona adulta, con discapacidad, sin problemas de salud ni menores a cargo.

					95% Conf. Interval
Pr(y=1|x):	0.9778	[	0.9595,	0.9961]	
Pr(y=0|x):	0.0222	[	0.0039,	0.0405]	
x=	disc	may60	menor	salud	ufecha
	1	0	0	0	2013.0117

Probabilidades predichas para un adulto, sin discapacidad, problemas de salud ni menores a cargo, en el año 2008.

					95% Conf. Interval
Pr(y=1|x):	0.8717	[	0.7835,	0.9600]	
Pr(y=0|x):	0.1283	[	0.0400,	0.2165]	
x=	disc	may60	menor	salud	ufecha
	0	0	0	0	2008

Probabilidades predichas para un adulto, sin discapacidad, problemas de salud ni menores a cargo, en el año 2011.

					95% Conf. Interval
Pr(y=1|x):	0.7424	[	0.6457,	0.8391]	
Pr(y=0|x):	0.2576	[	0.1609,	0.3543]	
x=	disc	may60	menor	salud	ufecha
	0	0	0	0	2011

Probabilidades predichas para un adulto, sin discapacidad, problemas de salud ni menores a cargo, en el año 2015.

					95% Conf. Interval
Pr(y=1|x):	0.4787	[	0.3643,	0.5932]	
Pr(y=0|x):	0.5213	[	0.4068,	0.6357]	
x=	disc	may60	menor	salud	ufecha
	0	0	0	0	2015

Probabilidades predichas para un adulto, con discapacidad, sin problemas de salud ni menores a cargo, en el año 2015.

					95% Conf. Interval
Pr(y=1|x):	0.9614	[	0.9304,	0.9924]	
Pr(y=0|x):	0.0386	[	0.0076,	0.0696]	
x=	disc	menor	may60	salud	ufecha
	1	0	0	0	2015

Anexo II: Modelo probabilístico binomial. Subsidio habitacional vs. otro tipo de solución

El siguiente cuadro presenta los resultados del modelo de regresión binomial utilizado para comparar la probabilidad de obtener como respuesta un subsidio habitacional frente a otro tipo de soluciones.

Se estimó únicamente para aquellos amparos con sentencia exitosa: la variable “subsidijs” adopta valor 1 cuando el remedio ordenado por el fallo refiere a un subsidio habitacional, y 0 cuando la solución ordenada es cualquier otra (alojamiento, crédito, vivienda).

Modelo probabilístico binomial (logit)

Probabilidad de obtener un subsidio habitacional frente a otro tipo de solución

Probit regression	Number of obs	=	882
	LR chi2(5)	=	411.25
	Prob > chi2	=	0.0000
Log likelihood = -216.50682	Pseudo R2	=	0.4871

subsidijs	Coef.	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf. Interval]	
may60	-1.032627	.208941	-4.94	0.000	-1.442143	-.6231099
menor	.4974408	.1545698	3.22	0.001	.1944895	.800392
disc	-1.205343	.1511369	-7.98	0.000	-1.501566	-.9091203
instancia	-.4005054	.0889079	-4.50	0.000	-.5747616	-.2262492
ufecha	-.7998044	.0747438	-10.70	0.000	-.9462996	-.6533093
_cons	1613.399	150.6092	10.71	0.000	1318.21	1908.587

Los resultados confirman que efectivamente la preponderancia de esta respuesta ha disminuido con el correr de los años: cuanto más reciente la fecha de la sentencia (ufecha), menor la probabilidad de obtener un subsidio habitacional. Lo mismo ocurre a medida que se avanza en las instancias judiciales (instancia). Esto sugiere que los Juzgados son más proclives a ordenar la extensión de los subsidios que las instancias superiores.

Finalmente que la probabilidad de obtener un subsidio aumente con la presencia de menores (menor) en el grupo familiar, y disminuya ante las personas con discapacidad (disc) o los adultos mayores (may60) refleja que efectivamente la jurisprudencia fue adoptada de manera consecuente de acuerdo a las características de vulnerabilidad de los litigantes. Los subsidios son otorgados a quienes tienen a su cargo a niños, niñas y adolescentes, y los alojamientos son ofrecidos en los casos restantes.