



Observatório da Jurisdição  
Constitucional

Observatório da Jurisdição Constitucional.  
Ano 8, no. 1, jan./jul. 2015. ISSN 1982-4564.

## Estándares jurídicos para la evaluación de políticas sociales: un análisis de la judicialización del derecho a la vivienda en la Argentina

María Carlota Ucín \*

**Resumen:** El control judicial de las políticas públicas, adecuadamente entendido, no importa la sustitución del legislador ni de los técnicos especializados por parte del juez. Al contrario, su rol se circunscribe al control de las políticas existentes -o de la omisión de preverlas- a la luz de los estándares constitucionales o convencionales de protección de los derechos humanos.

El problema central consiste entonces, en determinar cómo deba hacerse dicho control para dar legitimidad sustantiva a las decisiones judiciales. Esto impone revisar las adecuaciones procesales necesarias para dar cabida a estos cuestionamientos en el seno de un proceso legítimo. Sin embargo, aquí, por razones de espacio habré de referirme exclusivamente a algunos aspectos de la decisión judicial, como aporte para determinación de estándares decisorios en la materia. Para ello, exploraré la judicialización del derecho a la vivienda en la Argentina.

**Palabras clave:** *derechos sociales, de-*

*recho a la vivienda, políticas sociales-estándares normativos, control judicial.*

**Abstract.** The judicial review of social policies does not imply the substitution of the legislative or the technician's work by the judge. On the contrary, their role is limited to the review of those public policies under the standards of human rights.

The main problem then is to determine how is that review due to be done in order to legitimate substantively those judicial decisions. This implies the consideration of procedural reforms that should be introduced for that purpose. Among those modifications, this paper focuses on the motivation of judicial decision and the importance of normative standards in order to do such review. For that end I explore the judicialization of right to shelter in Argentina.

**Keywords.** *social rights, right to shelter-public policies, normative standards, judicial review.*

\* Abogada, graduada en la Universidad Nacional de La Plata -UNLP- Premio Medalla de Oro (2002), Especialista en Derecho Procesal Profundizado (Universidad Notarial Argentina), Máster en Argumentación Jurídica (Universidad de Alicante) y candidata a Doctora por la Universidad de Buenos Aires. Es miembro del Instituto de Derecho Procesal de la Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales de la UNLP, en donde se desempeña como docente de grado y post-grado, además de hacerlo en la Universidad de Palermo. Asimismo, es Auxiliar Letrada en la Procuración General de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires.

## 1. Introducción

La judicialización de los derechos sociales en la Argentina ha tenido un crecimiento exponencial en los últimos años, especialmente a partir de la reforma constitucional operada en 1994. Así, se han multiplicado los reclamos fundados en estos derechos recogidos constitucionalmente de modo directo, en la parte dogmática de la Constitución Nacional<sup>1</sup> o a través de la elevación a rango constitucional de sendos Pactos de Derechos Humanos.<sup>2</sup>

El fenómeno podría explicarse a partir de tal ensanchamiento del plexo protectorio pero también del reconocimiento de la "incidencia colectiva" de los derechos y de la consiguiente ampliación de la legitimación reconocida para su vindicación judicial, haciéndola extensiva a supuestos extraordinarios, tales como la que se reconoció en cabeza del Defensor del Pueblo y de las Asociaciones u Organizaciones no gubernamentales (ONG's).<sup>3</sup>

Sin embargo, estos dos factores resultan por sí solos insuficientes para comprender la trascendente modificación que se ha venido operando en nuestra práctica constitucional. Tales elementos cobran su verdadero sentido explicatorio cuando se los vincula con el dato histórico de que concomitantemente con dicha reforma y las citadas ampliaciones protectorias de derechos, se producía en nuestro país una intensa reforma de Estado, que lo alejaba de sus incipientes formas de Estado Social para dar cumplimiento a los mandatos internacionalmente impuestos y conocidos como el Consenso de Washington.<sup>4</sup>

---

1 Por ejemplo, la incorporación del derecho a un medioambiente sano (art. 41), derecho de los consumidores y usuarios (art. 42) y derechos de incidencia colectiva en general (art. 43).

2 Por el inciso 22 del artículo 75, se incorporaron con jerarquía constitucional los siguientes instrumentos: La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, La Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas crueles, Inhumanos o degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño. Además, declara dicho inciso que los tratados y los concordatos celebrados con la Santa Sede tienen jerarquía superior a las leyes.

3 Todo ello a partir de lo prescripto en el artículo 43 de la CN que en su parte pertinente reza:

*"Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los **derechos de incidencia colectiva en general**, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización."*

Argumentando en el mismo sentido, puede verse: ABRAMOVICH, Víctor, *El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales* y MAURINO, G. – Nino, E., *Judicialización de políticas públicas de contenido social. Un examen a partir de casos tramitados en la Ciudad de Buenos Aires*, en: ABRAMOVICH, V. – PAUTASSI, L. (Comp.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2009, pp 1-89 y 173-206, respectivamente.

4 Sin embargo, como los destacan Abramovich y Pautassi, las políticas sociales latinoamericanas continúan definiéndose en el seno de los organismos internacionales de crédito. Se habla así de un consenso post-

Esta discordancia casi "esquizofrénica"<sup>5</sup> entre los derechos prometidos constitucionalmente y el rumbo político efectivamente seguido por los gobiernos sucesivos ha sido el fermento apropiado para la judicialización de esos nuevos derechos,<sup>6</sup> ya sea a través de su planteamiento por los propios afectados, o por los legitimados extraordinarios, en este caso, haciendo planteos que pusieran de relieve la defensa del interés público involucrado.

Sin embargo, esta nueva práctica no deja de generar múltiples problemas teóricos aún no acabamente abordados por la doctrina. El planteamiento de estos derechos en sede judicial pone de manifiesto las varias inadecuaciones que los moldes procesales tradicionales presentan para el abordaje de cuestiones caracterizadas por su *trascendencia colectiva* y un *contenido eminentemente prestacional*, que se refleja en la circunstancia de que el cuestionamiento de derechos sociales impone, la mayor parte de las veces, la revisión de políticas

---

Washington, por el cual se incorpora la idea de la institucionalidad y la gobernabilidad, en el sentido de proveer "mejores instituciones" y "buenas prácticas" para optimizar el funcionamiento de los mercados. En ese contexto, se habla también de cierta debilidad institucional de las políticas sociales, basados en el otorgamiento de beneficios asistenciales, desprovistos de la garantía de derechos. Esto ha dado lugar al surgimiento de una segunda generación de programas sociales, que propone incorporar un marco de derechos. En esta línea, numerosas agencias de cooperación para el desarrollo e instituciones internacionales como el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID), el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (OSDI), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR), han planteado la necesidad de reforzar ese vínculo entre las estrategias de desarrollo y el derecho internacional sobre derechos humanos. Para ello, han elaborado nuevos marcos conceptuales basados en reglas y estándares de derechos humanos. No obstante, cabe el señalamiento crítico de los autores que destacan que pese a tal retórica, se sigue insistiendo en la elaboración de programas sociales focalizados, lo que resulta sustancialmente opuesto a la lógica universalista que debe guiar al reconocimiento de derechos. Véase: *El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales*, en: *En la revisión judicial de las políticas sociales...*, cit., pp 280-284. También puede verse: ABRAMOVICH, V., *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*, Revista de la CEPAL, N°88, abril de 2006, pp 35-50.

5 Según ABRAMOVICH, Víctor, *El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales*, cit., p7.

6 Una de las tesis que daba fundamento al diseño de un Estado mínimo, con políticas sociales focalizadas, sostenía que una vez eliminada la intervención estatal, a partir de la liberalización de mercados, apertura comercial, atracción de inversiones, reducción del sector público y programas asistenciales focalizados dirigidos a los sectores más pobres, el intercambio mercantil promovería el crecimiento económico y operaría un efecto derrame de la riqueza. Lo que hacía ver a los derechos sociales como un gasto para las finanzas estatales. Puede valer de ejemplo la referencia a la sanción, en el año 1995, un año después la reforma constitucional de una ley irónicamente llamada de "solidaridad previsional" (Ley 24.463), que vino a crear nuevas instancias recursivas para los reclamos previsionales, a establecer la "excepción de falta de recursos" a favor del Estado para eximirlo de pagar condenas de reajustes previsionales y también, la disposición de que la movilidad de los haberes jubilatorios se haría a partir de las previsiones contenidas anualmente en la ley de presupuesto (lo que por cierto no se cumplió, dejando los aumentos librados a la discrecionalidad de Poder Ejecutivo que dio sólo aumentos parciales). Toda esta ley, absolutamente regresiva en relación a los derechos previsionales, chocaba de frente con las previsiones contenidas en el PIDESc además de la garantía a la movilidad jubilatoria contenida en el artículo 14bis de la Constitución Nacional ya desde el año 1957 y generó una amplia gama de litigios presentados en términos individuales pero con una rutinaria reiteración y acumulación. En este sentido, ABRAMOVICH, V., *El rol de la justicia...*, cit., p 15 y también ABRAMOVICH, V. – PAUTASSI, L., *El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales*, cit. p 280.

sociales que trascienden el reclamo realizado en términos individuales y que a la vez, coloca en cabeza del Estado la realización de acciones positivas.<sup>7</sup>

En el presente trabajo habré de acortar la mira<sup>8</sup> y posaré mi atención en el análisis de algunas dificultades que se localizan en la fase decisoria de estos planteos judicializados. Puntualmente, habré de referirme a los estándares jurídicos que permitan la evaluación de las políticas sociales en sede judicial. El intento teórico se dirige hacia el establecimiento de elementos objetivos que permitan racionalizar la práctica de los jueces, tanto a la hora de decidir sobre el incumplimiento de obligaciones constitucionales o convencionales, cuanto al momento de controlar los progresos del cumplimiento de una condena en la fase ejecución. Para ello comenzaré por sentar algunos postulados teóricos con los que luego habré de analizar críticamente lo resuelto en relación al derecho a gozar de una vivienda digna en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –en delante y de manera indistinta: CABA- según las previsiones contenidas en el artículo 14 bis y 75 inc. 23 de la Constitución Nacional, art. 11.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y 31 de la Constitución de la CABA.

## **2. El problema de la judicialización de políticas públicas en casos de derechos sociales**

Si bien se ha convertido en un lugar común hablar de la “judicialización de las políticas públicas”, no parece desdeñable la oportunidad de detenerse a establecer ciertas aclaraciones conceptuales que contribuyan a dar mayor claridad a los desarrollos y también, delimitar el ámbito de aplicación de las conclusiones a las que se arribe. Por ello, con carácter preliminar entiendo que conviene aclarar en qué consisten las políticas públicas, por qué el litigio de derechos sociales impone la revisión de éstas y a su vez, qué impacto tiene todo esto sobre las estructuras orgánico-funcionales del proceso.<sup>9</sup>

En este sentido, antes de entrar en la definición prometida, conviene indagar en el origen del término. Así, asumiendo que el mismo fue originariamente utilizado en la lengua inglesa, se impone la distinción entre el término anglosajón *public policies* o simplemente *policies* –en su versión en plural- y el término singular *politic*. Sucede que como en el Español no existe

---

<sup>7</sup> En el mismo sentido, ABRAMOVICH señala que el reconocimiento de la correlación entre políticas públicas y derechos sociales, importa reconocer la necesidad de establecer mecanismos adecuados para reclamar estos derechos, tema que debería tener una importancia crucial en la agenda de reformas judiciales de la región, para reforzar el acceso a la jurisdicción y la participación social en la fiscalización de las políticas estatales y de los actos de los agentes privados que afecten el ejercicio de aquellos derechos. En: *Una aproximación al enfoque de derechos...*, cit., p48.

<sup>8</sup> Un análisis completo de las dificultades y posibles alternativas de regulación de esta práctica constitucional, como ya lo he señalado al comienzo, es el objeto de mi tesis doctoral en proceso de redacción.

<sup>9</sup> Configurándose así un supuesto particular de “Tutela Diferenciada” con lo que ello significa en punto a las adecuaciones orgánico-funcionales y procesales de que habla BERIZONCE, R. en: *Tutelas procesales diferenciadas*, Rubinzal Culzoni Editores, Santa Fe, 2009.

esta distinción, ambos términos se deben traducir como "política". Hablamos así de "política" o "políticas", pero esa distinción que en nuestro idioma sólo reside en el uso del plural, debe ser vinculada a su versión original, en la cual se trata de dos términos diversos: las *policies* y la *politic* (que a su vez tiene su versión plural: *politics*). Esta sutileza muchas veces parece perderse en el análisis y considero que puede ser la clave de bóveda para delimitar los alcances de mis desarrollos. Pero además, porque no son idénticos ni fácilmente equiparables los problemas que surgen de la judicialización de la "política" (por caso, a través del desarrollo de "juicios políticos"<sup>10</sup>) y los derivados del cuestionamiento judicial de las "políticas públicas".

Especificando aún más la cuestión, puede decirse que las "políticas públicas" aluden a un programa concreto de acción. Son estrategias de acción, basadas en las mejores técnicas para resolver problemas públicos, llevadas a cabo por los actores autorizados por el poder estatal.<sup>11</sup> Así, las "políticas" que aquí interesa analizar, son aquellas que se estructuran a partir de un programa de acción coordinado, que intenta modificar el ámbito cultural, social o económico de actores sociales considerados en general dentro de una lógica sectorial.<sup>12</sup> Estas estrategias de acción, racionales y sistemáticas, implican la atención, intervención y solución de problemas de interés público en áreas tales como el bienestar, la salud, la educación, la seguridad, la cultura entre otros<sup>13</sup>

Retomando entonces cuanto se ha dicho en punto a la discordancia operada en nuestro ordenamiento jurídico a partir de la incorporación de derechos sociales y la reforma de Estado operada a partir de la década del 90, en que se produjo el "desguace"<sup>14</sup> de las formas aun incipientes de Estado de Bienestar, se puede comenzar a advertir la importancia de establecer el control judicial de las "políticas públicas"- o de su ausencia- como forma de garantizar los derechos reconocidos constitucionalmente.

---

<sup>10</sup> O juicio de responsabilidad política, respecto de los gobernantes, el que conforme nuestro ordenamiento constitucional puede llevarse adelante respecto del Presidente, Vice-presidente, Jefe de Gabinete de Ministros y miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En todos los casos por causas de responsabilidad por mal desempeño o delito en el ejercicio de sus funciones (arts. 53, 59 y 60 CN).

<sup>11</sup> VALENTI NIGRINI, G. – FLORES LLANOS, U., *Ciencias sociales y políticas públicas*, en Revista Mexicana de Sociología, Vol. 17, Dic. 2009, pp 167-191 (pp 174-175) y MULLER, PIERRE, *Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas*, Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales, N° 11 (Enero –Junio, 1998), pp99-109 (p 100).

<sup>12</sup> Las mismas también han sido definidas como un proceso de mediación social en la medida que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que podrían ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun con sectores y la sociedad global. Se ha dicho en este sentido que reconstruir la génesis de las políticas públicas es, entender a la vez cómo han sido elaboradas progresivamente nuevas representaciones de la acción pública, que permitan pensar esta nueva relación con el mundo y según cuáles procesos las sociedades industriales han "inventado" estas herramientas que son, precisamente las políticas públicas. MULLER, P., cit., pp100 y 107.

<sup>13</sup> VALENTI NIGRINI y FLORES LLANOS, cit., p177.

<sup>14</sup> Tomo el término de Böhmer, aunque él lo utilice para aludir al concomitante y "sistemático desguace de los procesos de control institucional de la discreción presidencial", en la introducción al libro: *Las acciones colectivas. Análisis conceptual, constitucional, procesal, jurisprudencial y comparado*, MAURINO-NINO-SIGAL, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006, p.3.

Ello muestra que, pese al programa político garantizado a través de derechos humanos que a la vez, generaban obligaciones internacionales, no se tomaron seriamente dichos compromisos pues se descuidaron las formas de operativizarlos a través de las correspondientes políticas públicas. En este sentido, el agravante es que las guías para tal confección de programas políticos o lisa y llanamente, para el diseño de políticas públicas, venían orientados desde los organismos internacionales de crédito, fomentando fórmulas mínimas de intervención estatal que no dejaban de generar contrastes con el contenido de los derechos constitucionales.

Entonces, la mayor parte de los litigios por la tutela de los derechos sociales, han tenido por objeto programas deficientes o incluso la más absoluta omisión de todo programa o estrategia tendiente a dar solución a estos problemas sociales, como son, el garantizar el bienestar a la población pero también la conciliación de los intereses de todos los sectores con derechos que puedan generar contraposición de intereses. El contraste de estas situaciones con los estándares constitucionales de garantía de derechos ha sido en gran medida el motor para el desarrollo de estos litigios.<sup>15</sup>

Debe repararse que de lo que se trata es de poner en discusión la política pública que guía el obrar estatal, aun cuando ésta sea precariamente establecida a través de un decreto del Poder Ejecutivo. Y en este sentido, el objeto de discusión resulta diverso del que se limitara a cuestionar el proceder de la Administración. Se puede imaginar que este último tipo de controversias estaría determinado más por la actuación arbitraria o discriminatoria de la Administración, actuando en el marco del principio de legalidad. Estos casos, no impondrían la revisión de las formas típicas de control externo de la Administración. Así, podría utilizarse cualquiera de las acciones habitualmente incluidas en los Códigos Contencioso-Administrativos, pero también el Amparo como vía sumarísima. En todo caso, parece lógico pensar que no nos apartaríamos de los moldes procesales tradicionales, caracterizados además, por el carácter individual de los reclamos.

En cambio, cuando se cuestiona la vigencia de los derechos sociales, se pone en discusión la constitucionalidad de las normas que orientan la actividad estatal desde una mirada estructural y colectiva. Estos planteos resultan por ello mismo, exorbitantes de los moldes procesales ofrecidos habitualmente por tales códigos, usualmente forjados a la imagen de los conflictos individuales entre la Administración y un ciudadano. La existencia de programas sociales parciales, desarticulados entre sí y muchas veces con fondos insuficientes para alcanzar el cumplimiento de sus objetivos, impone una revisión no acotada al caso particular

---

<sup>15</sup> Remito a la abundante bibliografía en la materia. Sirva a modo de ejemplo: *La lucha por el Derecho. Litigio estratégico y Derechos Humanos*, CELS, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2008; PAUTASSI, Laura (Directora), *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización social*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2014; BERCOVICH, Luciana – MAURINO, Gustavo, *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones entre la teoría, las instituciones y la acción*, Eudeba, Buenos Aires, 2013.

y la interpelación a los poderes políticos para que “adopten medidas” sustantivas para la solución de los problemas.

En definitiva y como se verá que sucede en el caso del derecho a la vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los programas no son en verdad una política estructural y de largo alcance para dar respuesta a la crisis habitacional. Sino que se trata de medidas que operan para sofocar situaciones de emergencia y que por ello mismo, prevén una duración limitada en el tiempo y en los fondos que se asignan a sus “beneficiarios”. Este tipo de medidas tiene el doble problema de otorgar “beneficios”, con un relativo grado de discrecionalidad de parte de la Administración y además, en que no son propiamente la puesta en vigencia de “políticas sociales”<sup>16</sup> que den contenido a “derechos” que los ciudadanos gozan más allá de las autoridades de turno y que deben prever mecanismos para asegurar que tales derechos sean respetados en el tiempo.

Así entonces, el tipo de litigio que comienza a tomar forma a partir del reclamo de estos derechos, aun cuando se lo haga en “clave individual”, impone una revisión del estado de cosas, caracterizado por la omisión del Legislador de establecer una política con la garantía de legalidad suficiente, para asegurar la igualdad y la estabilidad en el goce de los derechos. Sólo así parece que se podría garantizar la operatividad de los derechos constitucionales. Además de permitir enmarcar –y luego sí, controlar- la actuación de la Administración bajo el parámetro de la legalidad.

Por razones de espacio, delimitaré el objeto del presente trabajo al análisis teórico de las posibilidades de establecer judicialmente los parámetros para revisar las políticas sociales -o los programas sociales focalizados que hagan sus veces- en el marco de un reclamo judicial, aún cuando éste se hiciera en clave individual y pretendiendo el otorgamiento de un beneficio o su prórroga. Ello así por cuanto, lo que se discute o en verdad se debería discutir, no es el caso aislado, sino la mentada ausencia de previsiones estructurales y estables para la garantía de los derechos.

Sentado lo anterior, cabe reflexionar en torno de cuáles son los problemas que emergen del tratamiento judicial de estas cuestiones. Aun a riesgo de incurrir en una excesiva simplificación, se podría decir que los problemas relevantes derivan de la intromisión del juez en cuestiones que resultarían privativas de los otros poderes. Esta cuestión, se diversifica y multiplica en cuestionamientos que oscilan desde la dificultad de la determinación del contenido de los derechos sociales, hasta la competencia de los jueces para tomar decisiones con incidencia presupuestaria.

---

<sup>16</sup> Entendidas como la solución estratégica que procure una respuesta al problema social de que se trate, con carácter de relativa estabilidad y garantía de universalidad. Sin embargo, ello no es motivo para justificar su discordancia con los estándares protectorios, sino justamente la razón de ser de su inconstitucionalidad. Se volverá sobre este punto al revisar la jurisprudencia local.

También resulta problemático el tratamiento aislado de los reclamos individuales y la determinación de obligaciones que si bien valiosas en términos individuales pudieran tener un impacto negativo desde una mirada estructural. Por lo demás, la ausencia absoluta de marco procesal específico para la tutela adecuada y diferenciada de estos derechos,<sup>17</sup> ha permitido que incluso jueces bienintencionados oscilaran entre el activismo irresponsable y la neutralidad apática.<sup>18</sup>

De lo que aquí se trata, entonces, es de realizar un aporte para el fortalecimiento de esta práctica incipiente en nuestro ordenamiento, acercando algunas reflexiones que permitan a los jueces contar con mayores herramientas para guiar su razonamiento a la hora de evaluar tanto la omisión absoluta, cuanto los incumplimientos parciales, en la garantía de los derechos sociales. Ello así fijando estándares evaluativos tanto para la declaración de tal incumplimiento cuanto para la fijación de metas de cumplimiento y su evaluación ulterior, en la fase de ejecución de sentencia. Ello asumiendo que no es tarea de los jueces la de diseñar políticas públicas, sino la de confrontar el diseño de las políticas existentes con los estándares jurídicos aplicables y en caso de hallar divergencias, reenviar la cuestión a los poderes pertinentes para que ellos reaccionen ajustando su actividad en consecuencia.<sup>19</sup>

### **3. Identificando estándares jurídicos para la evaluación de políticas sociales**

A partir del reconocimiento internacional de los Derechos Humanos y de los desarrollos de los organismos internacionales con competencia jurisdiccional o consultiva, se ha desarrollado un *corpus* de valores y principios que dan contenido más preciso a los derechos contenidos en los tratados de la materia. Es entonces en base a tales postulados que hoy se puede reconocer un enfoque teórico autónomo, identificado con la denominación de un “enfoque de derechos”.<sup>20</sup>

En tal sentido, se piensa a los derechos humanos como programas que sirven de guía en el diseño de las políticas públicas de los Estados, con el

---

<sup>17</sup> Remito a lo dicho en: *La necesaria tutela diferenciada de los DESC. Apuntes sobre la función remedial del Poder Judicial*, Ponencia presentada en el XXV Congreso Nacional de Derecho Procesal, Bs. As. 2009, publicada en el Libro de Ponencias Generales, Relatos Generales y Trabajos Seleccionados, pp 139-149.

<sup>18</sup> Señalando el mismo problema Abramovich señala que el *quid* reside en cómo deban proceder los jueces en su intervención, porque no se trata de reemplazar la arbitrariedad administrativa por la judicial. *El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales*, cit., p 41.

<sup>19</sup> ABRAMOVICH – PAUTASSI, *El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales*, cit., p321.

<sup>20</sup> Si bien esta denominación se puede identificar con la referida segunda generación de programas para el desarrollo elaborados en el seno de los organismos internacionales de crédito –véase la nota 6-, se debe distinguir de ellos. De hecho, la retórica de tales organismos si bien reviste sus acciones de un manto nuevo, sigue siendo tolerante de programas focalizados como los que proponen y avalan. En cambio, desde una mirada de “derechos” éstos resultan lesivos de la garantía de igualdad que impone el diseño de políticas sociales universales. Véase ABRAMOVICH-PAUTASSI, *Idem*, p285

propósito de incidir en la calidad de los procesos democráticos.<sup>21</sup> Desde este enfoque resulta posible entonces, evaluar las políticas sociales a la luz de los estándares de Derechos Humanos. Con él se impone una mirada jurídica sobre los programas y políticas sociales para asegurar que las mismas sean la puesta en vigencia de los derechos humanos y no, meras concesiones graciosas de los gobiernos de turno.<sup>22</sup>

En esa línea, capturando los estándares que se han ido elaborando en relación a los derechos sociales, se puede objetivar el contenido de las obligaciones estatales y por ello mismo, otorgar a los jueces herramientas concretas para la evaluación de la conducta de los Estados. Entonces, además de las obligaciones que surgen de la determinación del contenido de cada derecho en particular,<sup>23</sup> existen obligaciones que resultan comunes a todos ellos. Se alude así al "contenido mínimo" de los derechos o su "contenido esencial", como umbral de respeto de los derechos, a partir del cual a su vez, surge la obligación complementaria de "adoptar medidas progresivas" para su mejoramiento, rechazando medidas "regresivas" y utilizando hasta el "máximo de los recursos disponibles". Además, de garantizar el goce de los derechos en condiciones de "igualdad" y sin "discriminaciones arbitrarias", garantizando la "producción de información" que facilite la "participación de los afectados" en el diseño de las políticas públicas así como el "acceso de éstos a la justicia".<sup>24</sup>

Todos estos elementos conceptuales resultan de suma utilidad a los fines de establecer un adecuado control judicial aplicado a la revisión de políticas públicas, dando contenido concreto al "control de razonabilidad"<sup>25</sup> que los jueces pueden realizar sobre las políticas sociales sometidas a su revisión. Con ello se logra entonces delimitar adecuadamente la noción de razonabilidad, en tanto "concepto jurídico indeterminado".<sup>26</sup> Noción aquella que tomaré además, como equivalente de la de "debido proceso sustantivo" y "Principio de

---

<sup>21</sup> PAUTASSI, Laura (Organizadora), *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*, Biblos, Buenos Aires, 2010, p16.

<sup>22</sup> Así, si bien el lenguaje de los derechos no incide necesariamente sobre el contenido puntual de las políticas públicas, sí dice algunas cosas sobre su orientación general, brindando para ello un marco de conceptos que debe guiar el proceso para su formulación, su implementación y su evaluación. ABRAMOVICH - PAUTASSI, *El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales*, cit., p.308.

<sup>23</sup> Para lo que también cabe integrar el sentido normativo con los principios incluidos en las Opiniones Consultivas o en las Observaciones Generales existentes en particular.

<sup>24</sup> Art. 2.1 del PIDESC y Observación General N°3. PAUTASSI, L., *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social...*, cit., p17; COURTIS, Christian, *La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios*, en *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, COURTIS (Comp.), Editores del Puerto, Buenos Aires, 2006, pp 3-52.

<sup>25</sup> En cuanto al funcionamiento del control de razonabilidad en el Derecho brasileño, remito al capítulo de Ada Pellegrini Grinover en este mismo volumen, ya citado.

<sup>26</sup> El que en cuanto tal, resulta un instrumento legal que apela a la prudencia judicial, poseedora de un amplio margen de discrecionalidad interpretativa, para que determine la correcta solución a la luz de las circunstancias del caso. Así, ha podido cobrar sentido como lo contrario de lo "arbitrario", como lo justificado o como la "proporción o ajuste entre dos términos", según el Tribunal Constitucional Español (STC 84/87 de 29 de mayo, citada en BAZÁN L., J. - MADRID R., R., Racionalidad y Razonabilidad en el Derecho, Revista Chilena de Derecho, Vol. 18, N°2, pp 179-188 -1991-). En el mismo sentido, véase: ATIENZA, Manuel, *Para una razonable definición de "Razonable"*, Revista Doxa, N° 4 (1987), pp 189-200.

proporcionalidad”.<sup>27</sup> Y en relación a éstas, habré de sostener que encuentran cabida en el ordenamiento constitucional argentino, a partir de la interpretación de los artículos 14, 17, 18, 28, 16 y 33 de dicho cuerpo normativo.<sup>28</sup>

En trance de definir esta noción, Linares expone que cuando se alude al debido proceso legal: “nos referimos a ese conjunto no sólo de procedimientos legislativos, judiciales y administrativos que deben jurídicamente cumplirse para que una ley, sentencia o resolución administrativa que se refiera a la libertad individual sea formalmente válida (aspecto adjetivo del debido proceso) sino también, para que se consagre una debida justicia, *en cuanto no lesione indebidamente cierta dosis de libertad jurídica presupuesta como intangible para el individuo en el Estado de que se trate* (aspecto sustantivo del debido proceso)”.<sup>29</sup>

Para más precisión, ha dicho este autor que el debido proceso sustantivo opera como un estándar o módulo de justicia para determinar, dentro del arbitrio que deja la Constitución al legislador y la ley al organismo ejecutivo (administrativo o judicial), lo axiológicamente válido del actuar de esos órganos. Es decir, hasta dónde puede la autoridad, en el ejercicio de su arbitrio, restringir la libertad del individuo<sup>30</sup>. Entonces, puede afirmarse que esta garantía se traduce en una exigencia de razonabilidad de los actos estatales. Razonabilidad, que habrá de medirse en cuanto a la adecuación, del medio empleado para alcanzar ciertos fines. O también, evaluando el equilibrio entre las cargas impuestas para alcanzar tales fines y las ventajas que los mismos reportarán, así como la conformidad del acto con una serie de principios filosóficos, políticos y sociales a los cuales se considera ligada la existencia de la sociedad.<sup>31</sup> No resulta forzado, entonces, hallar la compatibilidad entre la noción de debido proceso sustantivo y el principio de proporcionalidad alexiano<sup>32</sup>

Entiendo que en estos supuestos, el control de proporcionalidad habrá de recaer en la revisión de las intervenciones legislativas en el ámbito de los derechos fundamentales a la luz de los estándares constitucionales y convencionales que han ido conformando el núcleo protectorio de los derechos.

---

<sup>27</sup> Criterio seguido por el Tribunal Constitucional Alemán, además del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal Constitucional Español y en alguna medida también, a partir de la noción de debido proceso sustantivo, por la Corte Suprema de los Estados Unidos. He sostenido en otro lugar, que tales desarrollos podrían ser conciliados con el principio de razonabilidad establecido en el artículo 28 de nuestra Constitución Nacional. Base normativa ésta a partir de la cual Linares argumentó acerca de la garantía del debido proceso sustantivo en nuestro ordenamiento. Puede verse: *La demostración de la razonabilidad*, en *Los principios procesales*, BERIZONCE, Roberto (Coord.), Librería Editora Platense, La Plata, 2011, pp 75-99.

<sup>28</sup> Linares, Juan F., habla del “debido proceso sustantivo” como garantía innominada de la libertad en: *Razonabilidad de las leyes*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1970.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p 11. La cursiva me pertenece.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p 25.

<sup>31</sup> Ello de conformidad con la “Regla del equilibrio conveniente” (*Balance of convenience rule*). Si bien este autor da la traducción referida, pienso que sería más exacta su traducción por “regla de evaluación de adecuación”.

<sup>32</sup> ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2º edición, Centro de Estudio Políticos y Constitucionales de Madrid, Madrid, 2008. Aquí, por razones de espacio no puedo detenerme en estos desarrollos, pero remito a lo dicho en *La demostración de la razonabilidad*, cit.

La referida evaluación de la proporcionalidad de una medida –en el caso de una política pública-, habrá de atender a la adecuación entre la medida analizada y el o los fines perseguidos al momento de diseñarla, cuidando de no alterar el derecho que se pone en vigencia. Entonces los jueces al decidir sobre la razonabilidad de una política pública deberán evaluar si la medida es adecuada para lograr el resguardo del contenido mínimo de los derechos, si representa un ejercicio progresivo de la regulación del derecho y si dispone por ejemplo, del máximo de los recursos estatales para el cumplimiento de tales obligaciones. También podrá evaluar si la misma resulta adecuada a los fines de garantizar la igualdad, la participación de los afectados y el acceso a la información y a la justicia de éstos.

Así, también cabe decir que estos elementos objetivos a ser evaluados indican el recorrido argumental que el juez tendrá que hacer en la decisión para demostrar además, la corrección de su decisión. Así, dando cumplimiento al deber de fundamentación –que puede entenderse parte del debido proceso adjetivo- los jueces habrán de hacer explícitas las razones tenidas en cuenta para definir el sentido de la decisión. En este sentido, resulta interesante destacar, así como lo hace Bernal Pulido, que el análisis de la estructura del principio de proporcionalidad esclarece qué es lo que el Tribunal debe fundamentar y de qué manera debe hacerlo.<sup>33</sup> Y en coincidencia con ello, estimo que el principio de proporcionalidad en conexión sustantiva con los estándares proporcionados por el Derecho de los Derechos Humanos, suministra un esquema argumental para la demostración de la corrección de las decisiones judiciales.

#### **4. El derecho a gozar de una vivienda digna y la crisis habitacional como telón de fondo**

“Cada vez que un vecino de la planta baja tira la cadena de su inodoro, Pablo Arévalo, desde el subsuelo, ve cómo caen los restos de materia fecal o de orina que se filtran por el techo de su habitación. Así, este joven de 16 años debe convivir con un olor repugnante, en un cuadrado de tres metros por tres donde sólo entra una cama de dos cuerpos, un televisor y algo de ropa en un rincón. Allí vive con su mujer embarazada, de 18 años y su bebe de pocos meses.”<sup>34</sup>

El párrafo no corresponde a una novela naturalista, es una crónica de cómo se vive en el edificio conocido como “Elefante Blanco”, en Villa Lugano, en la CABA. Y resulta una muestra cabal, con nombre y apellido, de lo que significa la crisis habitacional y la violación del derecho a gozar de una vivienda digna. Este caso no es aislado sino parte de un problema estructural de pobreza y

---

<sup>33</sup> BERNAL PULIDO, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, Madrid, 2003, pág. 172.

<sup>34</sup> Extracto de la nota periodística: *Vivir en la villa. La lucha por escapar de la miseria y del olvido*, de Agustina Mac Mullen, Diario La Nación, 21-IX-2014, p 22.

ausencia de políticas públicas efectivas dar vigencia a los derechos sociales. El problema entonces es complejo. De un lado, se debe destacar la ausencia de políticas públicas de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires en las últimas décadas.<sup>35</sup> Pero también existen otros componentes que determinan la crisis habitacional, como la gran concentración de habitantes en esta urbe y situaciones de pobreza estructural que parecen no remitir.

Esto muestra su cara más injusta en los supuestos de personas en "situación de calle" y del crecimiento imparable de las "villas miserias" o "asentamientos". Allí, con diferentes nombres, se reproducen historias de vida como la citada al comienzo de este apartado, todas bajo el común denominador de la inseguridad edilicia y sanitaria.<sup>36</sup> El problema de la vivienda, como resulta fácil advertir, no se limita a la violación de ese derecho, sino que también tiene reflejo sobre otros derechos como la salud, a gozar de un medioambiente sano, la educación, el trabajo y en general, el goce un nivel de vida digno.

En particular la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con 14 villas miserias, 24 asentamientos y 2 núcleos habitacionales transitorios, mientras que según lo denunció la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), las partidas presupuestarias destinadas a viviendas vienen disminuyendo sistemáticamente desde 2005.<sup>37</sup> Asimismo se ha estimado que la población en "villas miserias" ha crecido un 156% desde el año 2001 a la fecha, según la Dirección General de Estadísticas y Censo local.<sup>38</sup>

En relación a los casos más críticos, la Ciudad, tiene previstos programas sociales que contemplan el otorgamiento de "subsidios" temporales y parciales, para permitir a sus beneficiarios la contratación de una pieza en un hotel o pensión, saliendo de la "situación de calle".<sup>39</sup> Sin embargo, la provisionalidad y precariedad de estos beneficios ha generado un cuerpo de litigios tramitados en la Ciudad a través de las defensorías oficiales, cuestionando la caducidad de las

---

<sup>35</sup> BERMÚDEZ, A. – CARMONA BARRENECHEA, V. – ROYO, L., *Judicialización de la política habitacional de la ciudad de Buenos Aires: entre la multiplicidad de programas y la escasez de resultados*, en *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la Justicia, capacidades estatales y movilización legal*, Laura Pautassi (Dir.), Biblos, Buenos Aires, 2014, pp 86-132 (85).

<sup>36</sup> La sola observación de las construcciones en "varios pisos" de estas casas en la villa de la zona de Retiro o la precariedad de los materiales constructivos permiten advertir, con impotencia, los riesgos de tales viviendas.

<sup>37</sup> Pasando desde un 3,8% del presupuesto local en el año 2008 al 2,1% en 2013 y si se enfocan los números correspondientes a las políticas públicas en villas, se pasó de destinar un 2,5% del presupuesto de 2005 al 0,7 para este año. Según la nota periodística, *La población en las villas porteñas creció 156% en los últimos 13 años*, de Laura Rocha, en *Diario La Nación*, 9-IX-2014, p24.

<sup>38</sup> Según la nota periodística citada en la nota anterior.

<sup>39</sup> La ley 3.706 sobre "Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle" fue sancionada en 2010. Además, se encuentran vigentes los Decretos 690/06 (modif. Por el 960/08), que creó el "Programa de atención para familias en situación de calle" (que asiste a personas o familias en situación de calle efectiva y comprobable) y el Decreto 167/11 que faculta al Poder Ejecutivo a incorporar provisoriamente en el programa y percibiendo la primera cuota del subsidio en concepto de "emergencia" a quienes se encuentren ante la inminencia de entrar en "situación de calle" y no cuenten con la totalidad de los documentos exigidos. Estos programas en definitiva permiten acceder a ayudas temporarias que resultan suficientes para alquilar una habitación en una pensión u hotel en condiciones de relativa precariedad.

prestaciones luego de los plazos fijados en la normativa correspondiente y también los montos, muchas veces insuficientes para pagar el alojamiento.<sup>40</sup>

## 5. Una mirada a la jurisprudencia en materia de vivienda

Si bien todo cuanto llevo dicho podría ser aplicable a cualquier derecho social, a los fines de este trabajo, he debido delimitar el análisis jurisprudencial al caso del derecho a la vivienda digna. Con ello, además de poder cumplir con el espacio ofrecido en este volumen, puedo permitirme una revisión más detallada de los argumentos que se han dado en dos casos que ilustran el referido problema de la crisis de la situación habitacional en la ciudad de Buenos Aires.

Ante la masividad del problema se produjo un gran volumen de litigios en los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires. No obstante, dado que los reclamos se han judicializado a través de acciones de amparo individuales (generalmente asociadas al reclamo accesorio de una medida cautelar que permitiera el goce del subsidio reclamado con tal carácter provisional), su trascendencia ha sido limitada a los casos puntuales de los litigantes que los han promovido. Si bien esta experiencia podría ser vista con una mirada positiva, en cuanto en general las instancias ordinarias concedían las medidas cautelares y luego los reclamos de fondo, ello no resulta necesariamente un avance. En definitiva, la victoria judicial, sólo permitía que los litigantes obtuvieran una prórroga del subsidio originario, lo que en todo caso, los mantenía en el mismo nivel de precariedad anterior al cese que había dado origen a su reclamo. Percibiendo un monto que apenas permitía solventar una pieza de alquiler, muchas veces para toda una familia, sin resolver, definitivamente el problema de la vivienda, ni para tal litigante ni mucho menos dando respuesta a la crisis habitacional de fondo, teniendo en cuenta el problema de los que quedaban fuera de dicho reclamo parcial.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Para un análisis de los "circuitos judiciales y extrajudiciales" de estos litigios, véase: BERMÚDEZ, A. – CARMONA BARRENECHEA, V. – ROYO, L., *Judicialización de la política habitacional de la ciudad de Buenos Aires: entre la multiplicidad de programas y la escasez de resultados*, cit.

<sup>41</sup> Así es que efectuado el reclamo en el contexto de un planteo individual, los alcances de la decisión habrán de quedar delimitados a ese caso, dejando sin solución el problema para el resto de los afectados que no pudieron (por las razones que fuera) acceder a la defensa judicial de sus derechos. En igual sentido, ARCIDIÁCONO, P. – GAMALLO, G., *Entre la confrontación y la funcionalidad: Poder Ejecutivo y Poder Judicial en torno a la política habitacional de la ciudad de Buenos Aires*, en *Marginaciones sociales...*, cit. También, de mi autoría, *La tutela de los derechos sociales. El proceso colectivo como alternativa procesal*, LEP, La Plata, 2011.

Esto es lo que hace valorar soluciones alternativas como las previstas en el Código Modelo de Proceso Administrativo –Judicial y extrajudicial- para Iberoamérica, elaborado en el seno del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, aprobado en 2012. Allí se prevé la posibilidad de "colectivizar" reclamos individuales que pongan en discusión aspectos de tal incidencia colectiva (art. 25). Sobre la propuesta de regulación específica de la intervención judicial en cuestiones de política pública remito al artículo de Ada Pellegrini Grinover, *Caminhos e descaminhos do controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil*, en este mismo volumen y también, *O controle jurisdicional de políticas públicas*, PELLEGRINI GRINOVER, A. – WATANABE, K. (Coords), Forense, Rio de Janeiro, 2011. También, BERIZONCE R. y VERBIC, F., *Control judicial de políticas públicas. A propósito de un proyecto de ley brasileño*, La Ley, 4-VII-2013, II 2013-D (778).

De toda esa ingente cantidad de reclamos, articulada a partir de “modelos típicos” y “clichés” de todo tipo de escritos, desde las demandas hasta los proveídos judiciales,<sup>42</sup> me interesa detenerme en dos resoluciones que sirven de muestra del litigio antes descripto. Una corresponde al caso “Alba Quintana”, del Tribunal Superior de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este caso se analiza el contenido mínimo del derecho a la vivienda digna y se valoran las medidas de gobierno a la luz de su constitucionalidad. El segundo caso, corresponde al caso “Quisberth Castro SY c/ Gobierno de la CABA s/ amparo”, de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En el caso, y pese a que el Tribunal Superior de la CABA había mandado aplicar el criterio fijado en el referido precedente “Alba Quintana”, la Corte abre su competencia y revisa la constitucionalidad de la política de vivienda de acuerdo al caso concreto de la Sra. Quisberth Castro y su hijo. Resulta éste un caso donde la Corte establece los alcances del derecho a gozar de una vivienda digna y evalúa entonces bajo dicho prisma las políticas públicas de la ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, es necesario anticipar que las conclusiones de este precedente deben ser limitadas a dicho caso individual o eventualmente a uno que reuniera análogas características. El señalado límite del tratamiento individual de estas cuestiones que ya se ha señalado con insistencia, es el que marca los límites del precedente que habrá de analizarse a continuación.

#### **a) El caso “Alba Quintana” del TS de la CABA<sup>43</sup>**

El Sr. Quintana, de 41 años de edad padecía de una afección cardíaca y debía ser intervenido quirúrgicamente. Se encontraba desempleado y sólo realizaba ciertos trabajos eventuales en forma de “changas”. Por ello, como es lógico pensar, al cabo del plazo previsto para el goce del subsidio establecido en el Decreto 960/06 de la Ciudad de Buenos Aires, no había logrado resolver su situación habitacional. Solicitó entonces, la renovación del beneficio, la que le fue denegada por las autoridades administrativas.

Ante ello, inició la acción de amparo por la cual solicitó su incorporación al programa habitacional vigente en la ciudad y en caso de otorgársele el subsidio previsto en tales programas, requirió que su monto fuera suficiente para pagar el costo de su alojamiento conforme los valores de hoteles, pensiones e inquilinatos en la ciudad de Buenos Aires. Se invocó a su turno, la inconstitucionalidad de los artículos 5 y 6 del referido Decreto, en cuanto fijan

---

<sup>42</sup> Si bien la reiteración casi idéntica de los reclamos permite simplificar la carga laboral de los tribunales y acelerar un poco los tiempos procesales, sigue siendo inconveniente y pone en evidencia la necesidad de revisar las vías de judicialización de los derechos sociales. En un sentido afín, se ha señalado que la intervención judicial aun bajo formas “rutinizadas” se ha orientado a reproducir más que a superar las formas de provisión de los subsidios habitacionales., siendo la judicial “otra ventanilla”, donde obtener respuesta a los reclamos. Véase: ARCIDIÁCONO, P. – GAMALLO, G., *Entre la confrontación y la funcionalidad: Poder Ejecutivo y Poder Judicial en torno a la política habitacional de la ciudad de Buenos Aires*, en *Marginaciones sociales...*, cit., pp133-164.

<sup>43</sup> “Alba Quintana, Pablo c/ GCBA y ot.”, del Tribunal Superior de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, del 12-V-2010, publicado en LLCABA 2010 (junio), p309; Sup. Adm. 2010 (junio), p 40; LL2010-D, p 19.

plazos de vigencia del subsidio, así como la de toda otra norma que restringiera el acceso a planes de vivienda.

En la decisión de primera instancia se declaró la inconstitucionalidad de las normas requerida, y en consecuencia se mandó a que se mantuviera al actor en el goce del subsidio hasta tanto subsistieran las causas que habían justificado su otorgamiento. Asimismo, la Alzada, al rechazar la apelación del gobierno de la Ciudad, sostuvo que el monto del subsidio debía ser suficiente para permitir al actor abonar un alojamiento en condiciones dignas de habitabilidad. El gobierno de la Ciudad impugnó el decisorio de segundo grado e interpuso Recurso de Inconstitucionalidad ante el Superior Tribunal local.

El Tribunal, al decidir el caso del Sr. Quintana, debía analizar los alcances de la intervención judicial legítima en la revisión de una política pública. De hecho, lo que se cuestionaba era la forma en que las instancias anteriores habían procedido al declarar la inconstitucionalidad de un decreto a través del cual se establecía una política habitacional, mandando además a pagar un monto diverso del allí establecido.<sup>44</sup>

En prieta síntesis, puede decirse que el Tribunal evaluó los alcances de la obligación estatal emergente de la Constitución local y de la Nacional, así como los Pactos Internacionales, que comprometen al Estado a garantizar a sus ciudadanos el derecho a una vivienda digna. Así como también las obligaciones anejas, tales como la de "progresividad" (art. 2 del PIDESC) y la determinación de "adoptar medidas apropiadas", "hasta el máximo de los recursos disponibles" y que aseguren el respeto del "contenido mínimo de los derechos". Y fue a la luz de estos estándares que valoró las medidas del gobierno porteño.

En concreto, estimó que el Estado no está obligado a proporcionar, de modo inmediato e irrestricto, vivienda a cualquier habitante del país y que su obligación se concreta en fijar programas y condiciones de acceso a la vivienda dentro de lo que le permiten el aprovechamiento máximo de los recursos disponibles. Que en consecuencia, no existe un derecho subjetivo que permita a cualquier persona exigir directa e inmediatamente al gobierno de la Ciudad, la plena satisfacción de sus necesidades habitacionales. Que estos programas sólo generan un "derecho asistencial", no exigible por cualquier habitante que carece de vivienda sino sólo por quienes reúnan los parámetros establecidos por la reglamentación en tanto los mismos, sean compatibles con el marco constitucional. Al contrario, quienes estuvieran dentro del universo de destinatarios a quienes la Ciudad debe asistir, pueden requerir una cobertura habitacional indispensable a través de paradores u hogares para obtener "abrigo". Estimó en tal sentido que el "abrigo" aparecía como una expresión

---

<sup>44</sup> En el caso, y aun destacando la precariedad de la misma, fijada por decreto y focalizada en supuestos de extrema necesidad, podemos afirmar que se trata de una política pública social, enfocada en dar respuesta al derecho a gozar de una vivienda digna. Especialmente entonces, cabía desentrañar si violaba la división de poderes la decisión de los jueces de las instancias anteriores en cuanto habían declarado la inconstitucionalidad del plazo de vigencia del programa y su monto, fijando para el caso en análisis, su ampliación.

mínima del derecho a la vivienda y en consecuencia, tales medidas eran constitucionales.

Además consideró que la fijación de una política pública no es competencia ni del Poder Ejecutivo ni del Judicial, sino del Legislativo. Y que al judicial, sólo le compete aplicar al caso concreto los estándares normativos. Explicita que tales criterios son, el control de la atención prioritaria de los casos de pobreza crítica y el respeto de la igualdad como límite al clientelismo (político o judicial). Por su parte estimó que si bien los subsidios no son la política a que alude el artículo 31 de la Constitución local, forman parte de ella, disponiendo medidas transitorias tendientes a paliar necesidades urgentes. En consecuencia, sostuvo que al basarse en un decreto, otorgaba una considerable discrecionalidad a la Administración y que vulneraba la garantía de la igualdad, permitiendo ciertas formas de clientelismo administrativo.

Sin embargo, a los efectos de resolver el caso, estableció que en principio no resulta inconstitucional un subsidio otorgado por un período acotado o por un monto que fuera por sí insuficiente para acceder a una vivienda. Que la Cámara de Apelación, al estipular la condena por un monto diverso del fijado en el decreto, lo había hecho sin suficientes fundamentos, con la sola invocación dogmática de las normas que garantizan el derecho a la vivienda digna. Estableció el tribunal que era ajeno a la competencia del Poder Judicial el decidir directamente cómo se debía disponer de los fondos públicos, lo que resulta una facultad privativa del Poder Legislativo. Que distinto hubiera sido si los jueces de mérito hubieran revisado el criterio de distribución de los recursos presupuestarios asignados a subsidios para acceder a la vivienda en base a parámetros constitucionales, cosa que habría sido el ejercicio de competencias que le son propias.

En cambio, el voto que hizo mayoría en la decisión, concluyó que los subsidios son medios paliativos que pueden ostentar carácter parcial y temporario, sin que corresponda a los jueces asignarlos aunque a ellos sí les compete garantizar que se respeten las prioridades previstas en el artículo 31 de la CCBA.<sup>45</sup> Dejó establecido entonces que, sólo podía establecerse la prórroga en el goce del beneficio si el actor se encontrara entre los supuestos en los cuales la Constitución local asigna un trato prioritario, pero de ninguna manera, podría modificarse judicialmente el monto del beneficio a percibir.

En tal sentido, sostuvo que podría afirmarse que el beneficio debía mantenerse cuando el accionante cumple con la carga de la demostración de que su situación es prioritaria en relación a otros posibles destinatarios del régimen. Y

---

<sup>45</sup> Cuyo texto reza: *"La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones."*

que quienes no estuvieran en dicha hipótesis, pero igualmente pertenecieran al universo que corresponde sea asistido por el GCBA, será suficiente con que ésta cumpla en darles "abrigo", como expresión mínima del derecho a la vivienda. Como en el caso, la determinación de la situación concreta del actor -es decir, la determinación de si se encontraba en algún supuesto de atención prioritaria o, en cambio, ingresaba en el supuesto de ser destinatario de la protección social mínima del "abrigo"- era una cuestiones de hecho, el Tribunal remitió la causa a las instancias de origen para que determinado ello, aplicaran los criterios normativos allí fijados para el caso.

### **b) El caso "Quisberth Castro" de la Corte Suprema<sup>46</sup>**

En este caso, las circunstancias procesales eran semejantes a las del caso anterior<sup>47</sup>, lo que llevó al Tribunal Superior a revocar las decisiones de las instancias de origen, ordenando se aplicara el criterio establecido en el precedente Alba Quintana. Sin embargo, existían algunas particularidades en las circunstancias fácticas de este caso que son las que pueden explicar la decisión adoptada en definitiva por la Corte Suprema al revisar el caso.

La actora inició su reclamo por sí y en representación de su hijo menor de edad, quien padece una discapacidad motriz, auditiva, visual y social, derivada de una encefalopatía crónica no evolutiva. También había solicitado a través de un amparo acompañado de una medida cautelar, concedida y vigente, el acceso a una vivienda digna en condiciones de habitabilidad y que en caso de incluirla en el programa de subsidios del Decreto 690/06, se ajustara el monto para que fuera suficiente y también que se eliminaran los límites temporales.

La Corte delimitó el plexo normativo y sostuvo que el caso se encontraba en discusión la vigencia de los derechos a gozar de una vivienda digna, a los beneficios de la seguridad social, a un nivel de vida adecuado y a cuidados especiales para la maternidad y la infancia, a la superación de condiciones de pobreza y exclusión.<sup>48</sup> Y comenzó por señalar que tales derechos son normas jurídicas operativas con vocación de efectividad. Que dicha operatividad se traduce en la obligación de reglamentar tales derechos, para hacerlos efectivos, dándoles todo el contenido que la Constitución les asigna. En ese sentido, las normas mencionadas no consagran una operatividad directa en el sentido de que

---

<sup>46</sup> "Q. C. S. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires", resuelto el 24-IV-2012 por la CSJN, LL 2012-C, p220.

<sup>47</sup> Amparo con medida cautelar, concedidos en las instancias ordinarias e impugnación de inconstitucionalidad de parte del Gobierno de la Ciudad ante el Tribunal Superior de dicha jurisdicción.

<sup>48</sup> Todo ello según los artículos 14 bis 75 inc. 23 de la CN; art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; art. 11.1 del PIDESC, art. 11 de la Declaración Americana de derechos y deberes del Hombre, la Convención de los Derechos del niño y de los derechos de las personas con discapacidad, Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad. Además de los artículos 17 y 31 de la CCBA. Destacó que el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires había dictado numerosas normas orientadas a hacer efectivo el derecho a la vivienda. Así, las leyes 341, 1251 y 3706 de dicho ámbito, y los programas sociales establecidos por los decretos 1234/04, 690/06 (y sus modificatorios 960/08 y 167/11) creando el Programa de apoyo habitacional para personas en situación de calle y Familias en situación de calle, respectivamente.

los ciudadanos puedan solicitar la provisión de una vivienda por vía judicial, pero sí imponen tal reglamentación.

Pero luego, existe una operatividad derivada, que se traduce en obligaciones de hacer, emergentes de tal regulación a cargo del Estado. En tercer lugar, señala la Corte que a raíz de tal operatividad derivada, las obligaciones de hacer a cargo del Estado están sujetas al control de razonabilidad de parte del Poder Judicial. Lo que vincula con el principio que manda desarrollar las libertades y derechos individuales hasta el nivel más alto compatible con su igual distribución entre todos los sujetos que conviven en una sociedad dada, así como introducir desigualdades excepcionales con la finalidad de maximizar la porción que corresponden al grupo de los menos favorecidos.<sup>49</sup> Señalando que estos principios de igualdad democrática y de diferencia con fines tuitivos, deben ser respetados por quienes deciden políticas públicas.

De allí infiere el tribunal que hay una garantía mínima del derecho fundamental que constituye una frontera de discrecionalidad de los poderes públicos. Entonces, la razonabilidad significa que, sin perjuicio de la discrecionalidad de las decisiones políticas, los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad. Interpretación a través de la cual entendió se hacía compatible la división de poderes, la discrecionalidad política del Poder Ejecutivo y del Congreso, con las necesidades mínimas de los sectores más desprotegidos cuando éstos piden auxilio a los jueces.

Sostuvo que el menú de soluciones brindado por la demandada para dar cumplimiento a la manda de los artículos 14 bis de la CN y 31 de la Constitución local aparecía como insuficiente para atender la particular situación de la actora. Que ante la ausencia de un plan de vivienda definitiva y la imposibilidad de acceder a una línea de crédito como la establecida en la ley 340, las opciones restantes eran el alojamiento en el sistema de refugios o la entrega el beneficio del decreto 690. Y en relación a ellas dijo, que la primera era inadecuada para la patología del niño, quien había ya sufrido graves retrocesos en su salud por estar alojado en estos recintos con cocinas y baños comunes.<sup>50</sup> Y que la segunda tampoco era una respuesta definitiva pero además, en las instancias anteriores se había considerado que el monto era insuficiente para atender a las necesidades del caso. Entonces concluyó que si bien no hay una única manera de responder al derecho de vivienda, en el caso, las alternativas implementadas por la ciudad no daban una respuesta adecuada, definitiva y acorde a las extremas circunstancias que debe afrontar la recurrente.

---

<sup>49</sup> Con cita de J. Rawls, *A theory of Justice*, Harvard College, 1971.

<sup>50</sup> Había surgido de la causa que el niño a los 6 años, aún no podía masticar. Ello no era consecuencia de su enfermedad, sino de la imposibilidad de la madre de prepararle alimentos sólidos, a falta de un espacio privado para cocinar. Y como el niño molestaba con sus chillidos, que son su forma de comunicarse, en la cocina de uso común, la madre lo alimentaba a base de papillas. Además, en anteriores alojamientos el niño había contraído hepatitis A en el uso de baños compartidos.

Por su parte, analizó la defensa de la limitación presupuestaria y el presupuesto "inelástico" que dificulta dar respuesta a estos casos. A la luz del marco del Derecho internacional de los Derechos Humanos evaluó la "obligación de adoptar medidas"<sup>51</sup> Así, sostuvo que la disponibilidad de recursos no modifica el carácter inmediato de la obligación y no constituye una justificación para no adoptar medidas. Y destacó que la garantía de los derechos no exige forzosamente importantes asignaciones de recursos. Al contrario, la demostración de la utilización del máximo de los recursos disponibles parece subordinado a un análisis integral de parte de la Ciudad de la asignación de sus recursos presupuestarios.

Estimó que el caso en particular no era un simple supuesto de violación del derecho a una vivienda digna. Destacó que involucraba a un niño discapacitado que vive en situación de calle. Debiendo considerarse la consideración primordial del niño y a la situación en la sociedad de los discapacitados. Y además dijo que no se trata de evaluar el precio pagado por el Estado y entonces dar cumplido el deber que le incumbe conforme a un estándar de realización de los derechos. En cambio, se trataba de valorar su calidad en cuanto a la adecuación a las necesidades del caso. Lo que implicaba considerar también la idoneidad de la erogación para superar la situación o paliarla en la medida de lo posible.

Por ello, valoró que aun cuando el esfuerzo económico estatal es considerable, no parece ser el resultado de un análisis integral para encontrar la solución más eficiente y de bajo costo, en los términos recomendados por el Comité DESC de las Naciones Unidas. Tampoco parece adecuado para garantizar la protección ya sistémica integral de un niño discapacitado. Por lo que se impuso que el Estado interviniera con asistencia social en forma integral, lo que incluso podría requerir un esfuerzo patrimonial menor que el realizado a partir de la cautelar dispuesta. Destacó que la ausencia de planificación de la demandada ha llevado a que se pague por una habitación de hotel, valores que exceden valores requeridos en el mercado inmobiliario para el alquiler de un departamento. Destacó que lo anterior debe complementarse con la obtención de un trabajo que le permita a la actora y su hijo la subsistencia fuera del marco asistencial. La intervención del Estado debe tener por objeto alcanzar esta solución y superar la emergencia.

Por lo que condenó a la Ciudad demandada a intervenir con sus equipos de asistencia social y salud, para asegurar que el niño disponga de la atención que su discapacidad requiere y provea a la actora de la orientación necesaria para la solución de las causas de su problemática habitacional. Y que se garantice también a la actora, aun en forma no definitiva, un alojamiento en condiciones edilicias adecuadas a la patología que presenta el niño.

---

<sup>51</sup> Conforme las pautas fijadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el marco del Protocolo Facultativo del PIDESC, aprobado por la República Argentina (Ley 26.663)

## 6. Evaluación final y algunas conclusiones provisionales

De la evaluación de los casos antecedentes a la luz del marco teórico aquí presentado, pueden extraerse algunas conclusiones de interés. En primer lugar, resulta alentador observar que ambos tribunales han incluido entre sus argumentos normativos, elementos aportados por el enfoque de derechos. Es además importante destacar que el mismo no resulta un elemento aislado de los casos aquí traídos. Al contrario, resulta habitual encontrar este tipo de inclusión en otros casos resueltos por los mismos tribunales.<sup>52</sup> Esta circunstancia permite mirar con cierto optimismo la posibilidad de que se sigan desarrollando los alcances del mentado enfoque para permitir operar como parámetros objetivos que conduzcan a “estandarizar” el control, fijando esquemas argumentales vinculantes para los órganos decisores como forma de garantizar o procurar al menos la racionalidad de las decisiones.

Sin embargo, y en relación a este último punto, las debilidades argumentales de las decisiones aún muestran algunas falencias que deben ser destacadas de cara a un progreso en el sentido necesario. En relación a esto, se advierte que si bien hay un recurso a los referidos principios de protección de los Derechos Humanos, aún existe una debilidad argumental que se centre en la “demostración” de cómo se cumple o incumple con los mismos. Aparece todavía una invocación de estos estándares sustantivos, como “cartas de triunfo”, límites protectorios pero parece débil todavía su uso como criterio objetivo de evaluación y esquema de argumentación. Esta carga, especialmente en cuestiones relativas a la revisión de políticas públicas se ve reforzada y en tal sentido, es necesario postular una máxima que prescriba que:

*“A mayor injerencia en cuestiones de política pública, mayor carga de la argumentación en cabeza de los jueces”.*

Y para ello, se trata no sólo de evaluar la razonabilidad de las medidas bajo los estándares aquí propuestos, sino también, y especialmente, demostrar cómo se ha procedido a dicho control a través de la exposición argumental suficiente. En este sentido, pese a las invocaciones aisladas de estos parámetros, no encuentro que los mismos se integren en un análisis completo de las medidas políticas cuya constitucionalidad se estaba evaluando. Una primera debilidad resulta entonces de la reducción del análisis de un problema estructural -como el de la crisis habitacional- al caso aislado del Sr. Alba Quintana o la Sra. Quisberth y su hijo. El análisis de la situación integral importaba justamente mirar aquello que por ejemplo el tribunal local negó, el derecho de cada ciudadano a gozar y exigir una vivienda adecuada, que según lo expresa la OG N° 4, significa disponer de un lugar donde poder aislarse si se lo desea, de un espacio adecuado, de seguridad adecuada, de iluminación y ventilación suficientes, una infraestructura

---

<sup>52</sup> En relación a los casos resueltos por la Corte Suprema sobre la seguridad, puede verse el análisis de Bestard, A.M. – Royo, L., *Exigibilidad de los DESC en el ámbito de la jurisprudencia y su importancia en la elaboración de políticas públicas* y también el trabajo de Pautassi, Laura, *Políticas y derechos. Escenarios posibles*, ambos en: *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social...*, cit. pp 93-126 y 261-276, respectivamente.

básica adecuada y una situación también adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, a un costo razonable.<sup>53</sup>

Así, en la decisión del Tribunal Superior de la Ciudad de Buenos Aires, no resulta claro cómo se sostuvo que no existía el derecho subjetivo a la asistencia, amparándose en que la del Ejecutivo no era una política pública que permitiera afirmar la vigencia de un derecho universal. Justamente este defecto de la medida –que como lo señaló el tribunal, habilitaba la discrecionalidad administrativa- resultaba observable a la luz de la obligación de adoptar medidas que garanticen la igualdad en el goce de los derechos. Entonces, dicha falta de medidas legislativas, lejos de justificar la actuación del gobierno de la ciudad, debió operar como una presunción en su contra.<sup>54</sup> Además, no se justificó adecuadamente por qué entendía que el “abrigo” ofrecido a través del alojamiento en paradores, se identificaba con el contenido mínimo del derecho a la vivienda digna, pues como surge de la OG N° 4, no es obvio que eso sea así.

En cuanto a la decisión de la Corte, también podría hacerse un señalamiento parecido, porque cuando ésta invoca la razonabilidad, lo hace a partir de la cita del concepto elaborado por Rawls. Pero la verdad es que este argumento teórico vacía de sentido al control de razonabilidad. El principio de razonabilidad no depende de que coincidamos con la idea de Justicia de John Rawls. Al contrario, y como aquí he demostrado, este principio tiene un profundo linaje constitucional, con suficiente fuerza normativa para obligar a su aplicación en el control de constitucionalidad. Además de imponer un recorrido argumental serio, guiado, al menos, por los elementos aportados por el enfoque de derechos.

Y en este sentido, evaluar la constitucionalidad de una política pública importa evaluar seriamente su razonabilidad. Y como lo he expuesto aquí, esta última carga argumental importa realizar una evaluación completa de la medida política en cuestión, considerando si la misma da efectividad a las obligaciones asumidas por el Estado. En particular, determinar si resulta una garantía del contenido del derecho de que se trate,<sup>55</sup> si garantiza al menos su “contenido mínimo”, si resulta una medida “progresiva”, si emplea “hasta el máximo de los recursos disponibles” y si respeta la garantía de la igualdad.

Lo que se ha observado en las decisiones es que si bien estos elementos fueron utilizados en su motivación, no fueron empleados como criterios rigurosos de evaluación. Por último, entiendo que la mayor debilidad de estas soluciones reside en el análisis parcial de un problema que por su carácter estructural y con incidencia sobre un colectivo creciente de personas, involucra a autoridades locales y nacionales, que debieran establecer programas coordinados de acción. Los límites de un proceso individual gobernado por el principio dispositivo, aún atenuado, se muestra insuficiente para este tipo de

---

<sup>53</sup> Observación General N° 4 del Comité de los DESC.

<sup>54</sup> Especialmente a la luz del artículo 2.1 del PIDESC y la OG N°3.

<sup>55</sup> Pero tomando para ello las definiciones dadas para éstos en el Derecho Internacional o en la doctrina constitucional y no, disponiéndolo de modo más o menos arbitrario para cada caso en particular.

debates, en los que los jueces debieran adoptar seguramente actitudes de mayor dirección del proceso.

Puede verse que nos falta aún recorrer un largo camino antes de lograr la adecuación del proceso a la tutela diferenciada de los derechos sociales. Sin embargo, cabe mantener las esperanzas en que la evolución del Derecho también pueda presentar saltos cuánticos.

## Bibliografía

ABRAMOVICH, Víctor, *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*, Revista de la CEPAL, N°88, abril de 2006, pp 35-50.

\_\_\_\_\_ ; PAUTASSI, L. (Comp.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2009.

ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2º edición, Centro de Estudio Políticos y Constitucionales de Madrid, Madrid, 2008.

ATIENZA, Manuel, Para una razonable definición de "Razonable", *Revista Doxa*, N° 4 (1987), pp 189-200.

BAZÁN L., J. - MADRID R., R., Racionalidad y Razonabilidad en el Derecho, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 18, N°2, pp 179-188 -1991- ).

BERCOVICH, L.; MAURINO, G., *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones entre la teoría, las instituciones y la acción*, Eudeba, Buenos Aires, 2013.

BERIZONCE, Roberto, *Tutelas procesales diferenciadas*, Rubinzal Culzoni Editores, Santa Fe, 2009;

\_\_\_\_\_ ; VERBIC, F., Control judicial de políticas públicas. A propósito de un proyecto de ley brasileño, *La Ley*, 4-VII-2013, ll 2013-D (778).

BERNAL PULIDO, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, Madrid, 2003, pág. 172.

CELS, *La lucha por el Derecho. Litigio estratégico y Derechos Humanos.*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2008.

COURTIS, Christian, *La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios*, en *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, COURTIS (Comp.), Editores del Puerto, Buenos Aires, 2006, pp 3-52.

LINARES, Juan F., habla del "debido proceso sustantivo" como garantía innominada de la libertad en: *Razonabilidad de las leyes*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1970.

MAURINO; NINO; SIGAL, *Las acciones colectivas. Análisis conceptual, constitucional, procesal, jurisprudencial y comparado*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006, p.3.

MULLER, Pierre, Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas, *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, N° 11 (Enero –Junio, 1998), pp 99-109 (p 100).

PAUTASSI, Laura (Directora), *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización social*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2014.

\_\_\_\_\_ (Organizadora), *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*, Biblos, Buenos Aires, 2010.

PELLEGRINI GRINOVER, Ada, *Caminhos e descaminhos do controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil*, in: PAUTASSI (org.), op. cit.

PELLEGRINI GRINOVER, A. – Watanabe, K. (Coords.), *O controle jurisdicional de políticas públicas*, Forense, Rio de Janeiro, 2011.

UCÍN, M. Carlota, *La tutela de los derechos sociales, El proceso colectivo como alternativa procesal*, LEP, La Plata, 2011.

\_\_\_\_\_. *La demostración de la razonabilidad*, en *Los principios procesales*, Berzonce, Roberto (Coord.), Librería Editora Platense, La Plata, 2011, pp 75-99.

\_\_\_\_\_. *La necesaria tutela diferenciada de los DESC. Apuntes sobre la función remedial del Poder Judicial*, Ponencia presentada en el XXV Congreso Nacional de Derecho Procesal, Bs. As. 2009, publicada en el Libro de Ponencias Generales, Relatos Generales y Trabajos Seleccionados, pp 139-149.

VALENTI NIGRINI, G. – Flores Llanos, U., Ciencias sociales y políticas públicas, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 17, Dic. 2009, pp 167-191.

*Artigo recebido em 22 de julho de 2015.  
Artigo aprovado para publicação em 06 de novembro de 2015.*

DOI: 10.11117/1982-4564.08.09