

**Abstract.** Definiciones de Emergencia Habitacional en el Derecho Positivo de la Ciudad de Buenos Aires.

Por Abogado Dr. Claudio Abalos

El presente trabajo tiene como objeto la descripción del concepto de emergencia habitacional tomando como base la normativa vigente en la Ciudad de Buenos Aires, principalmente los Decretos 690/06 y 960/08, y su reglamentación.

El principal diagnóstico es la confusión entre conceptos tomados de otras disciplinas, la no distinción entre emergencia habitacional, situación de calle y crisis habitacional. Se mencionan también los errores de técnica legislativa.

Se avanza sobre el concepto de emergencia, lo que permite dotar de mayor claridad a la exégesis normativa.

Se considera a la luz de jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia, la interpretación de algunos conceptos. Por último, se menciona el caso de un artículo derogado que se utiliza aún como fuente del derecho.

Finalmente, se propone un mecanismo administrativo periódico de legislación aclaratoria de las lagunas y confusiones que las propias normas traen.

Definiciones de Emergencia Habitacional en el Derecho Positivo de la Ciudad de Buenos Aires.

Por Abogado Dr. Claudio Abalos

**I. Introducción.**

El presente trabajo tiene como objeto la descripción del concepto de emergencia habitacional tomando como base la normativa vigente en la Ciudad de Buenos Aires.

Hemos elegido para explorar el concepto dos normas, el Decreto 690/06 y el Decreto 960/08, que establecen el denominado Programa de Atención a Familias en Situación de Calle. Se incorpora al análisis la Resolución 1554/08 MDSGC, que reglamenta el Decreto 960/08.

Al mismo tiempo, analizaremos algunos aspectos de la lectura jurisprudencial y administrativa que van cimentando una interpretación del concepto. Estas lecturas contribuyen a la definición del concepto y solucionan lagunas de las definiciones. Se señalarán también algunas cuestiones de técnica legislativa en esta materia, y los problemas de gestión vinculados con la aplicación de una deficiente redacción.

Algunas de las normas tienen objeciones de constitucionalidad y de aplicación práctica; en algunos de esos casos hemos señalado esas objeciones, sin perjuicio de que no es ese el objetivo de este trabajo.

Finalmente, y en los límites del objetivo de esta ponencia, se proponen modificaciones normativas que buscan contribuir a un estado de mayor equidad.

**II. Importancia de la definición positiva.**

Destacamos la importancia de la búsqueda de un concepto a partir de la definición contenida en las normas.

Las normas administrativas de aplicación en materia de derechos sociales, como las analizadas, recurren a la incorporación de conceptos

tomados de otras disciplinas, como la sociología, el trabajo social, o la planificación urbana. Este traslado de conceptos al mundo normativo no siempre se ve acompañado de una exacta definición jurídica del objeto y de los conceptos, por lo que se suceden problemas prácticos de aplicación, interpretación y , en algunos casos, se cuestiona la validez constitucional de algunos preceptos.

### **III. Definición**

Sobre la base de lo expuesto, consideramos que hablamos de emergencia habitacional cuando se produce en un sujeto de derecho la irrupción repentina de una crisis de la vivienda. Se trata de un inesperado y no del todo previsto cambio de estado de la relación de un sujeto con respecto al derecho a la vivienda, en el que se precisa la rápida intervención del estado para evitar la afectación de otros bienes jurídicos.

En los apartados siguientes avanzaremos en esta definición, siempre sobre la base de las normas indicadas al inicio.

### **IV. El Decreto 690/06**

El parcialmente derogado<sup>1</sup> Decreto 690/06 no habla de emergencia habitacional, pero en sus considerandos trae el concepto de hallarse sin refugio de manera transitoria. Esta transitoriedad tiene que ver con la definición de emergencia. Así surge de la misma noción de emergencia, en la que la vulneración el derecho a la vivienda es una situación que irrumpe inesperadamente.

La Real Academia contribuye con la definición del concepto “de emergencia”: “*Que se lleva a cabo o sirve para salir de una situación de apuro o peligro*”<sup>2</sup>. Refiriéndose a la emergencia propiamente dicha, define:

---

<sup>1</sup> En cuanto a la derogación de parte de este decreto y continuidad parcial de este decreto, véase más adelante lo que comentamos al hablar de la Resolución 4440/08 de la Defensoría del Pueblo.

<sup>2</sup> Diccionario Real Academia Española, 23ª edición.

*“Suceso, accidente que sobreviene. Situación de peligro o desastre que requiere una acción inmediata.”*

La importancia de esta definición, es que sirve para distinguir conceptualmente el concepto de emergencia habitacional de otros similares pero no idénticos, como la carencia de vivienda o la afectación del derecho a la vivienda. En el caso de emergencia, la intervención estatal surge a partir de un inesperado o no del todo previsto cambio de estado, de una súbita interrupción de una crisis.

Esta conceptualización del criterio de emergencia habitacional permite discernir el concepto de las normas jurídicas de la Ciudad.

**Se trata de un inesperado y no del todo previsto cambio de estado de la relación de un sujeto con respecto al derecho a la vivienda, en el que se precisa la rápida intervención del estado para evitar la afectación de otros bienes jurídicos.**

En la práctica, los Decretos citados también se utilizan para abarcar situaciones de crisis habitacional no emergente. Así, un grupo familiar que carece de vivienda durante años, y en el que el Estado no cumple con la obligación de asistirlo y orientarlo en la obtención de la vivienda, cesa de estar en “emergencia habitacional” para estabilizarse en una situación de “crisis habitacional”<sup>3</sup>. Ambas deben ser respondidas por la Ciudad, en cumplimiento de la manda del art. 31 de la Constitución de la Ciudad, pero resulta en opinión de este autor evidente que los abordajes podrán ser diferentes en la práctica, y que es necesario que también se consagren distintos en la normativa. La derogación de la obligación de asistencia y

---

<sup>3</sup> Debe aclararse que el autor de este trabajo no propicia la inclusión o exclusión de determinados grupos poblacionales de la aplicación de las normas u obtención de subsidios de “emergencia habitacional”. Este trabajo, como se dice al comenzar, busca obtener por inducción una definición del concepto que el derecho positivo de la Ciudad no termina de definir. La definición del concepto jurídico busca ser un aporte a la claridad de abordaje de una terminología que nacida de descripciones sociales, ingresa al campo del derecho.

orientación del art. 3 del Decreto 690/06, por el Decreto 960/08 es una pérdida del anclaje normativo básico de estos diferentes abordajes<sup>4</sup>.

Las respuestas tanto jurídicas como sociales a la emergencia y a la estabilización en una situación de crisis habitacional podrán ser diferentes.

Tomemos ejemplos cotidianos.

a) Un grupo familiar habita durante un año una vivienda precaria, asistidos por el Estado. Durante ese año, el Estado deberá haber explorado soluciones al problema habitacional (obtención de créditos para vivienda, contención en situaciones de crisis subjetivas por pérdida de empleo, orientación y asistencia para el cumplimiento de obligaciones alimentarias, capacitación técnica o profesional, asistencia en la obtención de una nueva vivienda, etc.).

b) Supongamos un grupo familiar idéntico, pero que habitando una vivienda en óptimas condiciones de habitabilidad, abandona la vivienda por un desalojo, y permanece en situación de calle dos días.

Aquí, el Estado deberá atender la crisis habitacional y los problemas emergentes del cambio de situación; a saber, escolaridad de los niños, continuidad laboral de los adultos, gastos de transporte, deterioro de mobiliario, atención sanitaria, contención psicológica en situaciones traumáticas, asistencia en vestido, acondicionamiento de la nueva vivienda, otorgamiento de poderes para la representación entre miembros del grupo familiar, etc. Esta atención deberá realizarse en el menor plazo posible.

---

<sup>4</sup> La Resolución Reglamentaria 1554 –MDSGC-08 no resuelve el problema de la derogación del deber de orientación, sino que da una solución que parece carente de aplicación práctica. Véase lo que decimos más adelante al tratar este deber de orientación.

Resulta entonces que el mecanismo de actuación estatal en la emergencia habitacional, precisa de otros elementos, distintos a los previstos en casos de crisis habitacional estabilizada.

#### **V. La emergencia habitacional se padece con independencia del tiempo de residencia en la Ciudad.**

Consideramos que la emergencia habitacional existe, para el derecho positivo de la Ciudad de Buenos Aires, independientemente del cumplimiento de requisitos tales como la residencia durante un año en la Ciudad<sup>5</sup>.

Un caso interesante de exclusión del período del año de residencia, sin analizar la norma bajo el tamiz de inconstitucionalidad por violación a los Derechos Económicos Sociales y Culturales, lo significa el caso del niño nacido en la Ciudad de Buenos Aires.

Así, según el texto normativo, un bebé nacido en la ciudad no puede ser beneficiario del subsidio, porque no cumple los años de residencia. Sin embargo, es imposible que un bebé menor de un año cumpla el año de residencia. De acuerdo al derecho argentino, el niño sería beneficiario a través de su representante legal necesario.

Pero dáse aquí un curioso caso de transmisión de derechos. En el caso de un niño nacido en la Ciudad de una madre no residente en la Ciudad, la madre transmite al niño la condición previa al parto de no residente, mientras que, según la aplicación de la norma al pie de la letra, el niño no puede ser sujeto de derecho beneficiario de un recurso social<sup>6</sup>; y eso aún en el caso de residir en la Ciudad con posterioridad al nacimiento.

---

<sup>5</sup> El Decreto 960/08 estableció ese plazo en dos años.

<sup>6</sup> Naturalmente, que el niño no sea beneficiario es contrario a la Convención de los Derechos del Niño y puede impugnarse desde ese lugar, pero este trabajo persigue como metodología el análisis de las normas en su aplicación sin considerar preliminarmente su inconstitucionalidad.

En este caso proponemos una simple resolución administrativa aclaratoria de estos casos, recepcionando los derechos de los niños.

#### **VI. La exclusión de la situación de catástrofe masiva o meteorológica.**

El Decreto 690/06 excluyó a los fenómenos meteorológicos o hechos fortuitos<sup>7</sup>. Sin embargo, el art. 4 incluye a la población que estuviera en desamparo “*por desalojo u otras causas*”<sup>8</sup>. Pareciera que las otras causas debieran ser distintas de las dispuestas en los considerandos. Consideramos que el artículo 4 tiene mayor jerarquía que los considerandos, por lo que las situaciones meteorológicas o fortuitas parecieran quedar como una excepción.

#### **VII. Decreto 960/08. La errónea asimilación entre emergencia habitacional y situación de calle.**

El decreto 960/08, establece un mecanismo similar al Decreto 690/6, a la vez que lo deroga parcialmente. Sin embargo, en lo que respecta al concepto de emergencia habitacional, incorpora elementos nuevos.

La emergencia habitacional, según el Decreto, es susceptible de ser mitigada. El Decreto nuevo no propone la solución o la solución transitoria, sino la mitigación de la emergencia. Naturalmente, en lo que tiene que ver con el concepto de emergencia habitacional, plantear la moderación de los efectos dañinos<sup>9</sup> es aceptar que no se soluciona.

---

<sup>7</sup> Considerandos, primer párrafo: menciona que se aplicará la norma “a excepción de los casos que constituyeran fenómenos meteorológicos o hechos fortuitos”. La referencia a hechos fortuitos es confusa: parece destinada al más común de los hechos fortuitos que provocan crisis habitacionales, los incendios.

<sup>8</sup> “...o se hallen transitoriamente sin vivienda o refugio por causa de desalojo u otras causas”. El art. 2 del Decreto 960/08 conserva esta redacción.

<sup>9</sup> Según el Diccionario RAE, mitigar es: “Moderar, aplacar, disminuir o suavizar algo riguroso o áspero”

El Decreto reitera erróneamente la asimilación de situación de calle con emergencia habitacional, en el nuevo art. 4, estableciendo que serán aquellas que “*se encuentren en situación de calle efectiva y comprobable*” y luego, eligiendo una criticable técnica legislativa que define un concepto por su negativo, completa diciendo: “*No se contempla como beneficiarios de este programa, a quienes por cualquier causal se hallaren en riesgo de ser desalojados o ante la inminencia de encontrarse en situación de calle.*”<sup>10</sup>

Anteriormente, el Decreto 690/06 aplicaba el criterio de situación de calle, y la explicaba como falta de refugio (así lo dicen los considerandos) y la figura de “*inminente desamparo*”. Esto parecería reducir la emergencia habitacional a un concepto asimilable pero no igual, la situación de calle. La figura de inminente desamparo desaparece de la nueva norma.

Creemos que el Decreto 960/08 no modifica el concepto de emergencia habitacional, sino que simplemente, excluye del subsidio a un grupo<sup>11</sup>.

La asimilación a la situación de calle, obligaría a creer que la emergencia habitacional supone que la persona no posee techo. Esta definición es contradictoria con la contenida en las anteriores normas, por lo tanto, doctrinalmente puede considerarse un error de técnica legislativa, al menos. Pero a la vez es contrario a la naturaleza de las acciones humanas. Numerosas personas sin techo recurren a recursos provisorios para paliar su situación de emergencia habitacional, tal como casas de parientes o allegados, la división del grupo familiar en distintos hogares, la habitación en

---

<sup>10</sup> Tal como ha señalado en la Resolución 4440/08 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, esta nueva redacción trae problemas vinculados al marco constitucional, tal como la contradicción con el principio de progresividad en la aplicación de los Derechos Económicos Sociales y Culturales. También trae problemas vinculados a los derechos adquiridos de aquellas personas que siendo beneficiarios, la aplicación de la nueva norma, prima facie, los excluiría. Se refuerza tal exclusión en que la norma no trae la cláusula de estilo donde se contemple la transición de un Decreto a otro. Si bien el objetivo del presente trabajo es el explicado en el inicio, es oportuno observar estas objeciones de constitucionalidad, así como los problemas de técnica legislativa y de gestión administrativa de la nueva norma. (Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, Resolución 4440/08, del 31 de octubre de 2008).

<sup>11</sup> Creemos que es injusta esa exclusión preliminar de un grupo. En el mismo sentido, el fallo del Tribunal Superior de Justicia citado más adelante parece señalar la necesidad del examen de cada caso.

lugares no aptos como locales comerciales, etc. Uno de los hechos históricos más conocidos en materia de protección de derechos y que es la fuente del “derecho de asilo” es el refugio en templos religiosos, refugio que continúan usando cotidianamente decenas de personas en Buenos Aires. Este caso también quedaría excluido del concepto de emergencia habitacional si lo asimiláramos a situación de calle.<sup>12</sup> Por esta oposición a la natural y previsible conducta humana de proveerse un refugio aún en la emergencia, reforzamos lo ya expuesto en el párrafo anterior: el Decreto 960/08 no modifica el concepto de emergencia habitacional, sino que excluye del subsidio a un grupo.

### **VIII. La emergencia habitacional y la línea de pobreza.**

El Decreto 960/08 continúa colocando como requisito del subsidio que el sujeto no posea ingresos superiores a la línea de pobreza.

Así, dice el Decreto 960/08 , en su art. 5 inc. C “.....poseer ingresos menores a la línea de pobreza fijada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), u organismo local competente que se establezca.....”

Cabe preguntarse, entonces, si el concepto de emergencia habitacional incluye el elemento de pobreza, o si se trata de un requisito para ser acceder al subsidio.

Creemos que cada situación de emergencia habitacional debe ser evaluada en cada caso particular<sup>13</sup>, tal como sostiene el Tribunal Superior de Justicia en “P., R. I. y otros c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, de 2008.

---

<sup>12</sup> Resulta curioso que la misma institución (asilo en un templo) que daba origen a la condición de asilado o refugiado para el Derecho Internacional, no otorgue derecho a un subsidio habitacional para el sujeto que se refugia por pobreza.

<sup>13</sup> Expte. nº 5536/06: “P., R. I. y otros c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, Fallo del Tribunal Superior de Justicia, 21 de Mayo de 2008, Voto del Dr. Luis Lozano “..... Vale comenzar por preguntarnos cómo medir las necesidades a fin de efectuar la ponderación que manda la norma. Parece una verdad de Perogrullo que las necesidades deben ser medidas en cada oportunidad o, para decirlo de otro modo, cuando existen. No cabe comparar la necesidad del sujeto A en el momento t1 con la del sujeto B en el momento t2.....”.

En este sentido, la pérdida en emergencia de la vivienda no tiene que ver con ser o no ser pobre, sino con una diversidad de situaciones vitales (desavenencias familiares, catástrofes edilicias, episodios psiquiátricos, etc.) que no pueden resumirse en percibir ingresos por debajo de la línea de pobreza.<sup>14</sup>

Por lo que consideramos que el concepto emergencia habitacional no incluye la condición de pobreza del sujeto afectado por la irrupción repentina de la crisis de la vivienda.

### **IX. Continuidad de la aplicación del derogado art. 3 del Decreto 690/06**

El Decreto 690/08 contenía en su art. 3 la siguiente prescripción.

*“El programa Atención para Familias en Situación de Calle, tiene como objeto el otorgamiento de subsidios a fin de brindar asistencia a las familias en situación de calle, fortaleciendo el ingreso familiar, exclusivamente con fines habitacionales y la orientación de aquéllas en la búsqueda de distintas estrategias de solución a su problemática habitacional.”*

Como ya se señaló, la derogación de ese Decreto por el Decreto 960/08, incluyó la de ese artículo.

Sin embargo, la obligación de orientación del estado hacia los habitantes en emergencia habitacional sigue vigente, por aplicación del Art. 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires<sup>15</sup>, que recepta el principio de progresividad en la solución de los problemas habitacionales.

---

<sup>14</sup> En Septiembre de 2009, se informó el lanzamiento compulsivo de un premiado y afamado locutor argentino, Hugo Guerrero Marthineitz. El periodista se retiró de su departamento con una bolsa de consorcio en la cabeza. Los medios no informaron que el lanzamiento se debiera a que el periodista se hallara por debajo de la línea de pobreza del INDEC. Ver la noticia en Diario Hoy en la Noticia, Edición 16 de Septiembre, [http://www.diariohoy.net/accion-verNota-id-44753-titulo-Mal\\_momento](http://www.diariohoy.net/accion-verNota-id-44753-titulo-Mal_momento).

<sup>15</sup> La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello:  
1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.

El principio de progresividad impide la validez plena de una norma que deroga a otra que contenía un principio más favorable, en este caso, la existencia de la obligación del Estado de orientar en la solución de la situación de calle y la emergencia habitacional.

A su vez, destaca por su importancia la Resolución 4440/08 ya citada de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, donde recomienda la aplicación del art. 3 del Decreto 690/06, que a la fecha se encontraba derogado:

*“.....Resuelve.....Recomendar a la señora Ministra de Desarrollo Social.....disponga los medios conducentes a fin de.....3) dar cumplimiento a la obligación prescripta en la parte final del art. 3º del Decreto nº 690/GCBA/06, proporcionando a los vecinos detallados en el Anexo, el asesoramiento y la asistencia necesaria a fin que puedan acceder a una solución habitacional sustentable;.....”.*

Lo destacable es que se recomienda cumplir una obligación contenida en una norma derogada formalmente, pero que conserva validez, al menos, como fuente de derecho.

Esta carencia intentó ser subsanada con la Resolución 1554/08/MDSGC, reglamentaria del Decreto 960/08. Así, la Resolución establece la formación de un *“Equipo de Seguimiento y Evaluación”* que *“asesorará y orientará a pedido expreso del beneficiario, sobre las alternativas habitacionales existentes a fin de superar la problemática en cuestión, evaluando además aspectos de trascendencia para el ingreso y permanencia en el programa”.*

---

2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominal y catastral, con criterios de radicación definitiva.

3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.

Es decir, lo que antes era una obligación estatal confirmada en un decreto, pasa a ser una obligación estatal a demanda del requirente. La crisis de subjetividad propia de la situación de emergencia habitacional resulta en que serán muy pocos los requirentes que de manera formal se presenten a reclamar el asesoramiento de tal equipo.

## **X. Conclusiones**

Consideramos necesario el dictado de normas aclaratorias de las situaciones planteadas. Asimismo, entendemos la subsistencia del deber estatal de acompañamiento, orientación y asistencia en la solución de la emergencia habitacional.

Sería oportuno que la propia administración aclarara mediante un procedimiento regular y periódico los distintos conceptos que enuncian en sus normas y en su aplicación. Lo contrario es dejar librado a la capacidad de acceso a la justicia de cada persona la aclaración, y esto a través de procedimientos judiciales, que pueden evitarse con la actividad oportuna y legisferante de la Administración.