



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CAYT - SALA I SECRETARÍA ÚNICA
DONDA PEREZ, VICTORIA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - GENERICO

Número: EXP 13385/2016-0

CUIJ: EXP J-01-00013311-2/2016-0

Actuación Nro: 13343146/2019

Ciudad de Buenos Aires, de julio de 2019.

VISTOS:

Estos autos para resolver el recurso de apelación interpuesto y fundado por la demandada a fs. 595/611 vta. -cuyo traslado fue contestado por la parte actora a fs. 613/618 vta.- contra la resolución de fs. 552/587, por medio de la cual la Sra. jueza *a quo* hizo lugar a la presente acción de amparo.

CONSIDERANDO:

I. Victoria Analía Donda Pérez, en su carácter de Ciudadana de la Ciudad de Buenos Aires, Diputada Nacional por la Ciudad de Buenos Aires y Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos y Garantías de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y Laura González Velasco, en su carácter de Ciudadana de la Ciudad de Buenos Aires y Consejera del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires e integrante de la Comisión de Políticas Sociales y Economía Social de la referida entidad, iniciaron la presente acción de amparo colectivo con el objeto de que se ordene al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, GCBA), que cumpla con su obligación de realizar el relevamiento anual de las personas en situación de calle o en riesgo de situación de calle, conforme lo establecido en el artículo 4º, inciso k, de la ley N°3706 (v. fs. 1).

Asimismo, solicitaron que se ordene a la demandada la elaboración de un diagnóstico con la participación de expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo de situación de calle, que posibilite fijar políticas puntuales para los distintos subgrupos.

En su relato, las coactoras sostuvieron que el 13 de diciembre de 2010, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó la ley N°3706 sobre “Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle y en Riesgo a la Situación de calle” cuya finalidad es proteger y garantizar los derechos de las personas en situación de calle o que se encuentran en riesgo de estarlo, mejorando su calidad de vida (v. fs. 2).

Señalaron que en el título II de la mencionada norma se establecen cuáles son los deberes del Estado local respecto de las personas que viven en situación de calle o están en riesgo de estarlo y que, en particular, en el artículo 4° de la ley se ordena al Estado diseñar, elaborar y aplicar una serie de políticas públicas tendientes a tratar la problemática y ofrecer una mejor calidad de vida en sentido amplio a las personas que se encuentran transitando esa situación o están en riesgo de estarlo (v. fs. 2).

Sostuvieron que para poder llevar adelante políticas públicas, en el artículo 4°, inciso k, de la citada ley se establece la obligación de realizar un relevamiento anual de las personas en situación de calle o en riesgo de situación de calle con información desagregada que posibilite un diagnóstico y fijar políticas puntuales para los distintos subgrupos. Asimismo, destacaron que dicha norma refiere a la promoción de la elaboración del diagnóstico con la participación de expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle (v. fs. 2 vta.).

En ese sentido, agregaron que *“para la elaboración de políticas públicas eficientes y eficaces es necesario contar con las estadísticas necesarias que permitan determinar dónde, cómo y cuánto presupuesto debe destinarse a los distintos programas, cómo deben ser éstos, cómo deben aplicarse, a quienes deben estar dirigidos, etc.”* (v. fs. 2 vta.).

Afirmaron que, hasta la fecha, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no ha elaborado ni ha dado a conocer el relevamiento anual de las personas en situación de calle o en riesgo de estarlo de conformidad con los requisitos y modalidades que se impone en la ley N°3706 (v. fs. 2 vta.).

Aclararon que el censo poblacional que el GCBA realiza anualmente no implica el cumplimiento del relevamiento anual que la ley N°3706 de protección y garantía integral de

los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo de estarlo ordena en su artículo 4º, inciso k (v. fs. 2 vta.).

Luego, expresaron que *“la administración pública maneja desde hace varios años las mismas estadísticas por la sencilla razón que las mismas no se hacen conforme lo establece la Ley 3706, por lo tanto no cuentan ni toman en cuenta el verdadero universo de personas afectadas a tal problemática y, por ende, no ofrecen una solución eficaz a tal angustiante situación”* (v. fs. 4).

En dicho marco, y hasta tanto se cumpla con el correspondiente relevamiento anual previsto en el artículo 4º, inciso k de la ley N°3706, las amparistas solicitaron como medida cautelar que se ordene al GCBA *“la urgente y provisoria individualización de la totalidad de los hombres o mujeres adultos/as, niños/as o grupo familiar, sin distinción de género y origen, que se encuentren en situación de calle o en riesgo a la situación de calle (conforme lo establecido por la Ley 3706), y les otorgue albergue inmediato, el cual deberá ser irrestricto, continuo, seguro, limpio y acorde a las necesidades de cada grupo familiar o persona individual, como así también el urgente refuerzo de los programas destinados a la entrega de alimentos, frazadas, medicación y/o otros elementos que fueran necesarios...”* (v. fs. 16 vta.).

II. Frente a ello, la magistrada de primera instancia resolvió hacer lugar parcialmente a la medida cautelar solicitada (v. fs. 76/84 vta.) y, en consecuencia, ordenó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que, en el término de diez (10) días hábiles, *“proceda a la confección de un relevamiento provisorio dando cabal cumplimiento a lo previsto en los arts. 2 y 4 inc. k de la Ley 3706, esto es contemplando a las personas en efectiva situación de calle, pero también a aquellas personas en riesgo a la situación de calle: hombres o mujeres adultos o grupo familiar, sin distinción de género u origen, que padezcan al menos una de las siguientes situaciones: 1) Que se encuentren en instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado y estén en situación de vulnerabilidad habitacional. 2) Que se encuentren debidamente notificados de resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo. 3) Que habiten en estructuras temporales o asentamientos, sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento”* (punto 1).

Asimismo, la juez de grado sostuvo que, a tales fines, *“el GCBA deberá arbitrar los medios que estime pertinentes a fin de que las organizaciones a las que hace referencia el*

inc. I del art. 4 de la Ley 3706 participen activamente del relevamiento, velando por el cumplimiento de las pautas fijadas en la ley para la realización del mismo” (cfr. fs. 84 vta.).

Por otra parte, ordenó al GCBA que, en el término de treinta (30) días hábiles, elabore *“un diagnóstico provisorio sobre la situación de las personas en situación de calle y en riesgo a la misma, con la participación de expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle, conforme lo establece el art. 4 inc. k de la Ley 3706. En dicho diagnóstico, deberán analizarse las causas que provocaron la situación de calle o el riesgo a la misma, sean estas las previstas por la Ley 3706 u otras no contempladas”* (punto 2; cfr. fs. 84 vta.).

Finalmente, la sentenciante requirió *“todos los expedientes administrativos con sus alcances y correspondes de los que surjan las acciones concretas en relación al `relevamiento anual` de personas en situación de calle o con riesgo a la misma y los funcionarios responsables en el plazo de diez (10) días hábiles administrativos”* (punto 3; cfr. fs. 84 vta.).

III. La mentada resolución fue apelada por la demandada (v. fs. 99/110 vta.) y el 28 de diciembre de 2016 esta Sala, por mayoría y en su anterior composición, hizo lugar parcialmente al recurso de apelación interpuesto por el GCBA. Como consecuencia de ello, revocó los puntos 1 y 2 de la parte dispositiva de la resolución cautelar (confección de un relevamiento y diagnóstico provisorio) y confirmó lo decidido en el punto 3 (requerimiento de las actuaciones administrativas).

IV. En forma posterior, el GCBA contestó demandada (v. fs. 118/125 vta.).

En primer lugar, acompañó documentación de la que –a su entender– surgía el cumplimiento por parte del estado local de lo dispuesto en el artículo 4, inciso k de la ley 3706, circunstancia por la cual solicitó que se declare abstracta la cuestión planteada en autos (v. fs. 115/118 vta.).

En segundo término, planteó la falta de legitimación de las coactoras para iniciar la presente acción. En este aspecto, refirió que las accionantes no habían acreditado encontrarse domiciliadas en la Ciudad de Buenos Aires, por lo que no cumplían con el recaudo previsto en el artículo 8, inciso a de la ley 2145.

A su vez, destacó que resultaba evidente la falta de legitimación de las presentantes *“dado que, sea Legislador o habitante, en ningún caso demuestran interés específico alguno en la promoción de la presente causa, ni representan a ninguna persona en situación de calle, no acreditan perjuicio alguno ni potencial, ni agravio constitucional de ninguna especie, ni existe causa colectiva que justifique la promoción del este juicio”* (v. fs. 120).

A ello agregó que, en virtud de que una de las accionantes es legisladora nacional, pudo haber solicitado a la Administración la información que era de su interés por medio de los canales institucionales previstos a tal efecto y/o solicitar informes mediante los mecanismos propios con los que cuenta el Congreso, o bien, en los términos de la ley 104.

Por lo expuesto, concluyó que en autos no se configuraba la existencia de caso judicial de conformidad con lo establecido en el artículo 116 de la CN y 106 de la CCABA.

Por otra parte, arguyó que -en el caso- no se encontraba involucrado un derecho de incidencia colectiva, puesto que *“el derecho que se reclama es individual y no está demostrado que el mismo no pueda ser ejercido en forma personal y divisible por aquellas personas que tengan interés en hacerlo”* (v. fs. 121 vta.). Además, indicó que tampoco se acreditaba que en esta materia pueda existir homogeneidad de intereses, *“extremo que torna abstracta la pretensión principal”* (v. fs. 121 vta.).

En lo atinente a la pretensión sustancial planteada, luego de efectuar una serie de negativas, solicitó el rechazo de la demanda interpuesta.

Al expedirse acerca del alcance de las previsiones contenidas en la ley 3706, sostuvo que dicha norma establecía la obligación de realizar un relevamiento anual, lo cual había sido cumplido por parte de la demandada y se encontraba agregado a fs. 68/74 de estos autos.

Advirtió que en el artículo 4, inciso k, de la mentada norma no se dispuso como imperativo legal la confección del relevamiento en cuestión con la participación de las personas e instituciones allí señaladas, sino que es una prerrogativa de la Administración el promover la mentada participación.

Asimismo, afirmó que había que diferenciar los supuestos que podían configurarse en cada caso, ya que *“se trata de situaciones excepcionales que involucran distintas problemáticas, las que deben ser tratadas de manera individual para cada situación”* (v. fs. 123 vta.), por lo que debían distinguirse –entre otras- a las personas con

sentencia firme de desalojo, las que viven en asentamientos y las que poseen un alojamiento estable dado que no podían ser consideradas en situación de calle o en riesgo de estarlo.

En síntesis, solicitó el rechazo de la pretensión introducida, con costas.

V. Luego de una serie de contingencias procesales, se cumplió con la producción de prueba informativa ordenada, incorporándose en los presentes actuados los informes obrantes a fs. 203/255 vta. y fs. 257/275 vta. (v. fs. 194).

A su vez, el GCBA acompañó, en formato digital, las actuaciones administrativas 7.852.639-MGEYA-DGDAI-2017, de las cuales –según sostuvo- surge “*el relevamiento anual en cuestión que se llevó a cabo el día 14/04/16*” (v. fs. 301/303, 305/307 vta., 309/309 vta. y 320/328)

Ulteriormente se proveyó la prueba testimonial ofrecida por la actora, la que se encuentra producida a fs. 344/348 (v. fs. 309, 367 y 368).

Por otra parte, ante el pedido efectuado por el Asesor Tutelar, la jueza de grado ordenó -como medida para mejor proveer- el libramiento de un oficio dirigido a la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano (v. fs. 340 y 437, punto 3), requerimiento que fue contestado a fs. 349/366 vta., 379/392 vta., 459/460 vta. y 465/492 (v. fs. 464, punto 2).

A *posteriori*, la parte actora adjuntó copia del informe producido por diversas organizaciones junto con el Ministerio Público de la Defensa, relativo al Censo Popular de Personas en Situación de Calle, realizado entre los días 8 al 15 de mayo de 2017 (v. fs. 420/436 vta.).

Como consecuencia de ello, y en virtud de lo manifestado por la actora a fs. 436/436 vta., la magistrada de primera instancia solicitó a la Defensoría General de la CABA que remita el “*Informe Final sobre el Primer Censo Popular de Personas en Situación de Calle*” (v. fs. 437), el cual fue agregado a fs. 504/519.

El 2 de agosto de 2017 la *a quo* fijó una audiencia de oficio, a fin de recibir la declaración como testigo de Alejandro Eduardo Fargosi, acto que fue cumplido el 17 de agosto siguiente (v. fs. 441 y 495/496, respectivamente).

Finalmente, a fs. 462/463, el señor Asesor Tutelar de Primera Instancia incorporó en los presente actuados documentación cuyas constancias –según afirmó- “*ilustran sobre un colectivo que debería tenerse en cuenta en los términos del art. 2 inc. b de la ley 3706, por*

encontrarse en riesgo de situación de calle: personas que residen en hoteles que han sido clausurados” (v. fs. 462 vta.).

VI. El 31 de mayo de 2018 la magistrada de grado dictó sentencia, haciendo lugar a la acción de amparo y, en consecuencia, *“decretando el incumplimiento absoluto y reiterado de lo normado en el artículo 4º inciso k de la Ley 3706 por parte del GCBA en relación a los relevamientos realizados en los años 2016 y 2017 de personas en situación de calle o en riesgo de estarlo”* (v. fs. 557/587).

En ese marco, ordenó a la demandada que cumpliera con su deber de realizar el referido relevamiento anual de personas en situación de calle o en riesgo de estarlo; incluyendo a quienes habiten en la calle o espacios públicos de la Ciudad en forma transitoria o permanente, y/o utilicen o no la red de alojamientos nocturnos, y a los que se encuentren en instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado y estén en situación de vulnerabilidad habitacional, que se hallen debidamente notificados de resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo, que habiten en estructuras temporales o asentamientos, sin acceso a servicios o condiciones de hacinamiento.

Asimismo, dispuso que el citado relevamiento anual debiera contener la información desagregada que posibilite un diagnóstico y fijar políticas puntuales para los distintos subgrupos.

Aclaró, que el gobierno local debería cumplir con la elaboración del diagnóstico con la participación de expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo de estarlo.

Todo ello, teniendo en cuenta las pautas establecidas en dicha resolución (considerando 10) y respetando adecuadamente las reglas de procedimiento administrativo que deben regir los actos de la Administración.

Para así decidir, en primer lugar, consideró que las accionantes se encontraban legitimadas para iniciar la presente acción, puesto que la pretensión introducida tendría por objeto la tutela del derecho colectivo que puede ser instada por cualquier habitante o ciudadano de la Ciudad de Buenos Aires.

A ello añadió que el planteo de falta de legitimación del Ministerio Público Tutelar para intervenir en la contienda había sido introducido en forma extemporánea, por lo que no era necesario adentrarse en su tratamiento.

En cuanto a la cuestión de fondo, luego de efectuar un análisis normativo y fáctico de la causa, concluyó que el GCBA no había dado cumplimiento con su obligación de llevar a cabo el relevamiento anual en estudio, conforme a los recaudos establecidos en la ley 3.706. Ello, en virtud de que: a) la demandada no había adjuntado -en debida forma- el expediente administrativo en el que tendría que haber tramitado el al citado relevamiento, circunstancia que impedía corroborar su efectiva realización. Puntualmente, destacó que *“lo cierto es que no hay documentación en legales condiciones que se corresponda con un `expediente administrativo` y que dé cuenta de las decisiones, dictámenes jurídicos, y cadena de agentes responsables y competentes actuando en nombre del Estado”* (v. fs. 570 vta.); b) tampoco realizó el relevamiento respetando pauta de procedimiento alguna para su implementación, encontrándose obligado a fijarla el Ministerio de Hábitat y Desarrollo Social, como tampoco se constató la observancia de las normas y reglas de procedimiento administrativo previstos por el decreto 1510/97. En este aspecto, agregó que *“no se explican las pautas de procedimiento y la metodología utilizada para el relevamiento, no se remite información desagregada que específicamente prescribe la [ley 3.706], ni la documentación de respaldo de los resultados obtenidos”* (v. fs. 574 vta.); c) no se promovió la elaboración del diagnóstico dispuesto en la citada ley con la participación de expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo de estarlo. En este aspecto, descalificó la prueba aportada por el GCBA tendiente a acreditar las convocatorias de los referidos sujetos y afirmó que no podía considerarse que el diagnóstico aportado en autos haya sido realizado con la seriedad y profesionalidad que la normativa prescribe ya que *“consta de una carilla con una serie de propuestas desarticuladas, no identificándose a que subgrupo van dirigidas, lo que da cuenta de que no hay intención de efectuar planificaciones de políticas públicas diferenciadas para cada situación o subgrupo”* (v. fs. 575 vta.); y d) al comparar los informes suministrados por la demandada con los elaborados por las organizaciones sociales que llevaron adelante el Primer Censo Popular de Personas en Situación de Calle y el del Ministerio Público de la Defensa, observó las diferencias existentes tanto en metodología y procedimiento, como la variación sustancial entre los datos y resultados obtenidos y el modo como fueron analizados.

VII. Contra dicho pronunciamiento la parte demandada interpuso recurso de apelación (v. fs. 595/611 vta.).

En sus agravios, sostuvo que: **a)** las accionantes carecían de legitimación para iniciar la presente contienda (no ostentaban la representación de los intereses homogéneos cuya defensa pretendían promover ni se encontraba acreditado el perjuicio que les habría generado el accionar del GCBA en el modo de cumplimiento del relevamiento previsto en la ley 3.706), circunstancia por la que tampoco se configuraba la existencia de caso o controversia judicial que habilite la intervención del Poder Judicial; **b)** la magistrada de grado desconoció el carácter abstracto de la cuestión, ya que el GCBA acompañó la nota N° 19798630-SSFFYC-2016, de la cual surge que se habría dado cumplimiento a lo previsto en el artículo 4 de la ley 3.706; **c)** las actuaciones administrativas arrimadas a la causa dan cuenta de la operatoria realizada en los años 2016 y 2017 y, a mayor abundamiento, se adjunta -en ese acto- la información suministrada por la Dirección General de Estadísticas y Censos del Ministerio de Hacienda, donde consta el proyecto estadístico del “*Relevamiento de Personas en Situación de Calle*” correspondiente al mes de noviembre de 2017 y abril de 2018; **d)** si bien la *a quo* consideró que la demandada no había incorporado a la causa las actuaciones administrativas por medio de las cuales se habría realizado el relevamiento anual, en tanto sostuvo que la carpeta identificada como expediente 7852639-MGEYA-DGDAI-2017 contiene archivos sueltos, sin foliaturas, firmas y un orden cronológico de fechas; lo cierto es que en la ley 3.304 y el decreto 196/11 se previó la eliminación del expediente en papel y su remplazo por el formato electrónico, por lo cual tales recaudos fueron cumplidos conforme a lo establecido en dichas normas; **e)** en la ley 3706 no se asigna la competencia al Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano para establecer las pautas de procedimiento a los efectos de elaborar el relevamiento y el diagnóstico en análisis, sino a través del decreto 310/13 y la apreciación despectiva que realiza la jueza de grado en este punto resulta puramente subjetiva “*pretendiendo establecer pautas de trabajo que ni la norma ni la autoridad de aplicación asignadas por la norma (...) regulan*” (v. fs. 601 vta.); **f)** la valoración de la prueba fue arbitraria y parcial, toda vez que la *a quo* toma como ciertas todas las afirmaciones efectuadas por el testigo Horacio Ávila, quien se contradice con las constancias administrativas incorporadas a estos autos; **g)** la demandada no ha hecho una interpretación restrictiva del concepto legal de persona en situación de calle o en riesgo de estarlo, puesto que tal definición se encuentra en la ley 3.706 y se han acompañado los datos relevados sobre los distintos subgrupos que componen el colectivo de gente; **h)** en cuanto a la confección del diagnóstico, la magistrada de grado nuevamente se apartó de la normativa vigente que regula

la materia, que no prescribe la forma o metodología con la que debe llevarse a cabo dicho diagnóstico, facultad que queda librada a lo que disponga la autoridad de aplicación; **i**) en la sentencia cuestionada se tomaron en cuenta los resultados arrojados en los informes producidos por las organizaciones que llevaron adelante el “censo popular”, quienes intentan arrogarse facultades propias de la Administración, pero el relevamiento que elaboraron no se adapta debidamente a los parámetros establecidos en la ley 3.706, dado que se incluyen a diversos grupos que no deberían ser computados; **j**) la jueza hace un desarrollo de cuestiones que exceden el objeto de la *litis* (v. fs. 607 vta.); **k**) en la resolución se concluyó que había una ausencia total de políticas públicas dirigidas a solucionar las cuestiones atinentes a las personas “sin techo”, afirmación que resulta arbitraria y meramente subjetiva; **l**) la modalidad dispuesta por la jueza para el cumplimiento de la sentencia no responde a la normativa aplicable ni fue establecida por la autoridad de aplicación; y **m**) las costas no deben ser impuestas al GCBA porque no es posible considerarla parte vencida en los términos del CCAyT.

La parte actora contestó el traslado de los fundamentos a tenor del escrito obrante a fs. 613/618 vta.

Recibidas las actuaciones en este Tribunal, se confirió vista al Ministerio Público Tutelar y el señor Fiscal de Cámara (v. fs. 622/629 y 632/635 vta., respectivamente) y se elevaron los autos al acuerdo (v. fs. 643).

VIII. En primer lugar, corresponde expedirse acerca de los agravios vertidos por el GCBA tendientes a cuestionar la legitimación activa de Victoria Analía Donda Pérez y Laura González Velasco para promover la presente acción y a la inexistencia de caso o controversia judicial que habilite la intervención del Poder Judicial.

La recurrente en su memorial sostuvo que las actoras carecen de legitimación para entablar esta causa por cuanto “*no ostentan la representación de los intereses individuales homogéneos, cuya defensa intentan promover*” (v. fs. 596) y que la invocación de la calidad de ciudadana, sin la demostración de un perjuicio concreto, no era suficiente a tal efecto. A su vez, indicó que no se encontraba acreditado el menoscabo que les habría generado a las amparistas el accionar del GCBA, en cuanto al modo en que lleva a cabo el relevamiento previsto en la ley 3.706 (v. fs. 597). Además, señaló que si bien la jueza de primera instancia había admitido tal intervención fundándose en la protección del colectivo afectado, es decir,

personas que se encuentran en situación de calle y que evidentemente no están en condiciones siquiera de requerir ante la justicia por la protección legal de la que son titulares; lo cierto es que –según entendió– el argumento carece de sustento “*prueba de ello son las numerosas acciones de amparos individuales que tramitan ante el fuero CAyT, cuyos actores son gente en situación de vulnerabilidad*” (v. fs. 596 vta.). Por lo expuesto, concluyó que tampoco se configuraba en autos la existencia de caso o controversia judicial (v. fs. 597/597 vta.).

VIII.1. Vale recordar que se ha definido a la legitimación para obrar, o *legitimatio ad causam*, como la cualidad que tiene una persona para reclamar ante otra por una pretensión en el proceso judicial (Falcón, Enrique M., Código Procesal Civil y Comercial de la Nación anotado, concordado y comentado, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 1997, t. III, pág. 347).

Así pues, la existencia de legitimación es presupuesto de la configuración del caso judicial que es el cauce a través del cual el juez debe intervenir. En el ámbito local existe “*causa contencioso administrativa*” cuando el actor es titular de un interés jurídico tutelado por el ordenamiento normativo —artículo 6º, CCAyT— y, a su vez, dicho interés se ve afectado —daño cierto, actual o futuro— por una acción u omisión imputable a una autoridad administrativa —tal como éstas son definidas en los artículos 1º y 2º, CCAyT— de manera que, a través de la acción intentada, se pretenda prevenir, cesar o reparar los efectos lesivos que se invocan.

Pero el art. 6º, CCAyT, no establece cuál es el alcance que cabe asignar a los términos “*derechos o intereses tutelados por el ordenamiento jurídico*”, es decir, no define qué clase de intereses deben reputarse protegidos por el ordenamiento jurídico.

VIII.2. Siendo la presente una acción de amparo, cabe recordar que conforme el art. 43, CN, “*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... Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, 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 organización...”.

En sentido aún más amplio, el art. 14 de la Constitución de la Ciudad establece que *“Toda persona puede ejercer acción expedita, rápida y gratuita de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo ... Están legitimados para interponerla cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, cuando la acción se ejerza contra alguna forma de discriminación, o en los casos en que se vean afectados derechos e intereses colectivos, como la protección del ambiente, del trabajo y la seguridad social, del patrimonio cultural e histórico de la Ciudad, de la competencia, del usuario o del consumidor”* (énfasis agregado).

Así, dentro de los intereses jurídicos tutelados que menciona el artículo 6º, CCAYT —y que habilitan a su titular a ocurrir por ante los tribunales judiciales de este fuero en caso de su eventual afectación— se encuentran, por un lado, los derechos subjetivos y, por el otro, los derechos colectivos.

Esta distinción tiene relevancia ya que para determinar si en un caso estamos en presencia de una “controversia” susceptible de revisión judicial, es necesario establecer cuál es el tipo de interés tutelado, quién es el titular de ese interés, y cuál es la relación entre el daño y el interés.

En particular, existe “caso judicial de incidencia colectiva” si reconocemos los siguientes extremos, el objeto colectivo, el sujeto titular y, por último, el nexo entre ambos (confr. Balbín Carlos F., Tratado de Derecho Administrativo, T. III, 1º edición, Buenos Aires, La Ley, 2010, pp. 367 y 437).

VIII.3. En la especie, las coactoras dedujeron acción de amparo invocando la violación de su derecho (y el de todos los ciudadanos) a acceder a la información resultante del relevamiento anual y el consecuente diagnóstico sobre las personas en situación de calle o en riesgo de estarlo, de conformidad con lo dispuesto en la ley 3.706.

Puntualmente, basaron su pretensión en las previsiones contenidas en la citada normativa en cuanto impone al GCBA la obligación de realizar el referido relevamiento anual de las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle con información desagregada que posibilite un diagnóstico y la fijación de políticas puntuales para los distintos subgrupos. A ello, añadieron que, a los fines de la elaboración del diagnóstico, el estado local

debía cumplir con su obligación de promover la participación de expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle (art. 4, inc. k, ley 3.706).

Al respecto, destacaron que *“asisten preocupadas por la realidad de muchos vecinos que se encuentran en situación o en riesgo de calle, y como la falta de políticas públicas certeras ponen en riesgo no solo su derecho a una vivienda digna, sino también su integridad física y psíquica”* (v. fs. 1 vta.). Especificaron que la ausencia de políticas públicas eficaces en la materia obedecía a la carencia de un relevamiento y diagnóstico preciso y real, conforme lo establecido en el artículo 4, inciso k de la ley 3.706.

En efecto, las amparistas alegando el incumplimiento de la realización del mentado relevamiento y su consecuente diagnóstico, dan cuenta de que se estaría afectando el derecho a acceder a tal información y, por ende, la imposibilidad de elaborar políticas puntuales, vulneraría indirectamente un sinnúmero de derechos (sociales, económicos, culturales y políticos).

En este aspecto, cabe tener en cuenta que en el artículo 4, inciso l, de la ley 3.706 se dispone que el Estado local garantiza *“[l]a promoción, publicidad y difusión de toda información útil y oportuna relativa a los derechos, programas de gobierno y garantías existentes para las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle”* y, a su vez, en el inciso i del referido artículo se establece el deber de garantizar *“la participación plural, activa y democrática de las organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle y organizaciones no gubernamentales, en la elaboración, diseño y evaluación continua de la política pública”*.

En este marco, es posible advertir que tales previsiones normativas consagran específicamente el derecho a acceder a la información en materia de vivienda con el objeto de que, a través de su divulgación oportuna, se permita la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas de índole habitacional.

Así, no debe perderse de vista, en primer lugar, que el régimen general de acceso a la información pública en general posee fuentes constitucionales y convencionales.

En efecto, el derecho de acceso a la información pública que tiene todo ciudadano deriva de los artículos 1º, 14, 33, 38, 41, 42, 43 y 75, inciso 22, de la Constitución Nacional (CN). Con respecto a las fuentes constitucionales, se ha dicho, de conformidad con lo expuesto por la tradición constitucional, que la publicidad de los actos de gobierno es una

consecuencia de la forma republicana que consagra el artículo 1º de la Ley Fundamental (cfr. Vallefin Carlos A., “El acceso a la información pública. Sus principales aspectos en la Ciudad autónoma de Buenos Aires y sus vinculaciones con la regulación en el ámbito federal”; en Balbín, Carlos F. [director], “Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Comentado y Anotado”, Abeledo Perrot, CABA 2012, 3º ed. t. II, pág. 1454 y doctrina allí citada).

Asimismo, en relación con las fuentes internacionales, corresponde señalar que el derecho de buscar y recibir información ha sido consagrado expresamente por distintos tratados con jerarquía constitucional, incorporados en el artículo 75, inciso 22, de la CN (Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, art. IV; Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 19; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 13.1; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 19.2).

Por su parte, en la CCABA, el derecho a la información pública encuentra sustento en el artículo 1º, en cuanto allí se consagra que todos los actos de gobierno son públicos; en el artículo 12, inciso 2º, en tanto garantiza el derecho a requerir, difundir y recibir información y en lo establecido en el artículo 105, inciso 1º, por cuanto dispone que constituye un deber del Jefe de Gobierno arbitrar los medios idóneos para poner a disposición de la ciudadanía toda la información y documentación atinente a la gestión de gobierno de la Ciudad.

A ello se suma, que el artículo 11 de la CCABA establece que “*La Ciudad promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad*” (énfasis añadido).

El derecho al acceso a la información para participar en la elaboración de un diagnóstico que permita la fijación de políticas puntuales en materia habitacional no reviste sólo el carácter de derecho subjetivo, sino que se encuentra comprendido dentro de la categoría de derechos colectivos, en los términos del artículo 43, segundo párrafo, de la Constitución Nacional y 14, segundo párrafo, de la Constitución de la Ciudad. En el presente caso la violación del derecho proyecta sus efectos respecto de todos los ciudadanos.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido (conforme a los lineamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos), en un caso en el que se peticionó al Estado Nacional que brindara cierta información referida al gasto público en

materia de ayudas sociales, que el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, al estipular expresamente los derechos a buscar y recibir información, “*protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado*” y que dicha información “*debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención una afectación personal, salvo en los casos que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla*” (confr. “Asociación de Derechos Civiles”, cit. Considerando 8°, al precedente Claude Reyes, criterio reiterado por la Corte Interamericana en el caso Gomes Lund y otros [“Guerrilha do Araguaia”] vs. Brasil, sentencia del 24 de noviembre de 2010) (Fallos 337:256, el destacado pertenece al original).

A ello añadió que “*se trata de información de carácter público, que no pertenece al Estado sino que es del pueblo de la nación Argentina y, en consecuencia, la sola condición de integrante de la comunidad resulta suficiente para justificar la solicitud*”.

Así las cosas, en tanto las actoras han invocado la afectación del derecho al acceso a la información con el fin de posibilitar la participación en los asuntos públicos, debe afirmarse que, por los argumentos vertidos precedentemente, aquéllas se encuentran legitimadas para accionar en procura de su derecho, lo que obliga a rechazar las quejas de la recurrente en esta materia.

VIII.4. Por último, en cuanto a la relación entre el daño invocado por las coactoras y el interés protegido, se advierte la existencia de un perjuicio suficiente para configurar un “*caso judicial de incidencia colectiva*”.

En efecto, las accionantes invocan la omisión en que incurren la demandada en relación con el cumplimiento de la elaboración del relevamiento anual en cuestión, circunstancia que les impide tomar conocimiento de la realidad existente en torno al acceso a la vivienda digna y, con ello, ejercer debidamente el derecho a participar en la elaboración del diagnóstico que permita fijar políticas puntuales de índole habitacional.

De allí que la imposibilidad de incidir en la evaluación de la situación de hecho y en la definición de las prioridades (producto de la omisión señalada) irradia sus efectos a un sinnúmero de derechos (sociales, económicos, culturales, ambientales, civiles y políticos) que indirectamente también se ven afectados.

VIII.5. En suma, dado que: **(i)** el derecho a la participación en el presente caso no reviste el carácter de derecho subjetivo, sino que se encuentra comprendido dentro de la categoría de derechos colectivos (objeto colectivo, cfr. considerando VIII.2.); **(ii)** las actoras, en su carácter de habitantes, se encuentran legalmente habilitadas para instar la protección jurisdiccional de los derechos cuya tutela pretenden en estas actuaciones (sujeto titular, cfr. considerando VIII.3); y **(iii)** nos encontramos ante la posible afectación del derecho al acceso a la información y la participación en los asuntos públicos con un efecto generalizado (nexo entre el daño y el interés protegido, cfr. considerando VIII.4); no cabe sino concluir que en el caso se configura un “*caso judicial de incidencia colectiva*”, susceptible de revisión judicial en los términos de los arts. 1, 2 y 6, CCAyT, 43, CN, y 14, CCABA.

Cabe recordar, sobre el particular, que esta Sala ha dicho, con sustento en reiterada doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que las causas de carácter contencioso son “...aquéllas en que se persigue en concreto la determinación del derecho debatido entre partes adversas (doctrina de Fallos 156:318, consid. 5º, p. 321). Y, por ello, no se da una causa o caso contencioso (...) cuando se procura (...) la declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas o actos de los otros poderes (Fallos, 243:176 y 255:104, consid. 5º, segundo párrafo)” (in re “Rubiolo, Adriana Delia y otros c/GCBA y otros s/amparo” del 16/11/00). Por ello, la existencia de un caso contencioso ha de ser provocada por parte legítima en la forma que prescriban las normas procesales respectivas, quedando excluidas las consultas y las peticiones de declaraciones generales.

Así las cosas, en la especie resulta evidente la existencia de causa pues las accionantes adujeron que la conducta omisiva de la Ciudad afecta derechos de raigambre constitucional cuya titularidad les corresponden. A su vez, al estar su pretensión controvertida por la accionada, se presenta en autos un conflicto entre partes adversas que requiere la determinación de la solución aplicable al caso de conformidad con el derecho vigente.

Por tanto, corresponde rechazar los agravios referidos a la falta de legitimación de las amparistas y la ausencia de caso.

IX. Despejado lo anterior, toca analizar la cuestión de fondo traída a conocimiento de esta Sala.

Al respecto, razones de mejor exposición aconsejan abocarse, en primer término, a las argumentaciones deducidas por la demandada referidas al carácter abstracto de la cuestión planteada, en virtud del alegado cumplimiento -en debida forma- de la obligación de realizar el relevamiento anual y el consecuente diagnóstico previstos en el artículo 4, inciso k, circunstancia que -según sostuvo el GCBA- es posible constatar mediante las actuaciones administrativas acompañadas a la causa.

IX.1. En este contexto, es adecuado efectuar una reseña del marco normativo aplicable a la causa.

Puntualmente, corresponde hacer referencia a ley 3.706, norma en la que se fijó como objetivo proteger y garantizar los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo de situación de calle (art. 1), sustentándose “*en el reconocimiento integral de los derechos y garantías consagrados en la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales en los que el Estado Argentino sea parte y la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*” (art. 3).

En ese entendimiento, en el artículo 2 de la citada ley se estableció que, a los efectos de sus previsiones, se considera “*personas en situación de calle*” a los hombres o mujeres adultos o grupo familiar, sin distinción de género u origen que habiten en la calle o espacios públicos de la Ciudad de Buenos Aires en forma transitoria o permanente y/o que utilicen la red de alojamiento nocturno (inc. a).

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

A continuación se prevé, entre los deberes del Estado local, la **realización de un relevamiento anual** de las personas en situación de calle o en riesgo de estarlo con información desagregada que posibilite un diagnóstico y la fijación de políticas puntuales para los distintos subgrupos. A los fines de la **elaboración del diagnóstico**, se establece que la Ciudad deberá promover la participación de expertos en la materia, organizaciones no

gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle (art. 4, inc. k).

La mentada obligación estatal, resulta concordante con los deberes dispuestos en el artículo 4, incisos i y l, de la citada ley. Así, el primer inciso se refiere al deber de garantizar “[l]a *participación plural, activa y democrática de las organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle y organizaciones no gubernamentales, en la elaboración, diseño y evaluación continua de la política pública*” y, el segundo, al de garantizar “[l]a *promoción, publicidad y difusión de toda información útil y oportuna relativa a los derechos, programas de gobierno y garantías existentes para las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle*”.

La mencionada ley fue reglamentada por los decretos 165 y 310, ambos de 2013.

A través de la primera norma, se aprobó el modelo de convenio a celebrarse entre el GCBA y las organizaciones de la Sociedad Civil que funcionen en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, a los fines de la asignación de subsidios para aquellos casos en que sus actividades estén orientadas a la protección integral de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad social, en el marco de las leyes 3.706 y 4.036, facultándose al titular del Ministerio de Desarrollo Social a suscribir dichos acuerdos y dictar actos administrativos y normas complementarias que resulten menester (conf. dec. 165/13, arts.1, 2 y 3 y sus considerandos).

Por su parte, mediante el decreto 310/13, se designa como autoridad de aplicación de la ley 3.706 al Ministerio de Desarrollo Social, a quien se le otorga competencia para dictar las normas complementarias, operativas y aclaratorias que fueran necesarias para el mejor cumplimiento de la ley y su reglamentación (conf. art. 2 y sus considerandos). En particular, se estableció que la mentada autoridad de aplicación “*efectúa un relevamiento anual de personas en situación de calle*” y que “[a] *esos efectos debe determinar las pautas de procedimiento aplicables para su implementación*” (conf. art. 6 del anexo).

Finalmente, en la resolución 352/MHyDH/17, atento que las competencias pertenecientes al Ministerios de Desarrollo Social se asignaron al Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano (conf. dec. 675/16, que modifica la estructura orgánico funcional del Poder Ejecutivo de la CABA), la titular de este último Ministerio dispuso que se instruya a la

Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario para realizar el relevamiento anual de personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle correspondiente al año 2017 (conf. art. 1). Además, le encomendó a la citada dependencia que determine las pautas de procedimiento aplicables para la implementación del mentado relevamiento de 2017 y a aprobar el formulario a utilizar (conf. art. 2). Por último, se la facultó para “*disponer la convocatoria a expertos en la materia, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales para participar de la elaboración del diagnóstico a realizarse con la información obtenida a partir del relevamiento*” (conf. art. 3).

Idéntica solución se adoptó para el año 2018, por medio de la resolución 353/MHyDH/18.

Así, por medio del dictado de la resolución 219/SSFFyC/2017 el Subsecretario de Fortalecimiento Familiar y Comunitario aprobó las pautas de procedimiento aplicables para la implementación del relevamiento atinente al año 2017, junto con el formulario a utilizarse y facultó a la Dirección de Atención Inmediata para llevarlo a cabo (conf. arts. 1, 2 y 3).

IX.2. Sentado lo anterior, cabe efectuar un análisis de la prueba arrimada a la causa a fin de evaluar el alegado cumplimiento por parte del GCBA de los deberes impuesto en la normativa recién reseñada, a la luz de los agravios introducidos.

Para ello, es necesario dejar en claro que los recaudos dispuestos en la regulación en cuestión a los efectos de llevar a cabo el relevamiento anual y el consecuente diagnóstico resultan ser, en síntesis, los siguientes:

a) El relevamiento debe:

1. Incluir a las personas en situación de calle o en riesgo de ello, de conformidad con las definiciones establecidas en el artículo 2 de la ley 3.706.
2. Contener la información desagregada para posibilitar un diagnóstico y la fijación de políticas puntuales para los distintos subgrupos.
3. Elaborarse por la Autoridad de Aplicación, conforme a las pautas de procedimiento aplicables para su implementación que esta misma dependencia haya fijado.

b) El diagnóstico debe:

Realizarse promoviendo la participación de expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle.

IX.3.1. Ahora bien, en lo relativo al **relevamiento anual correspondiente al año 2016**, de las constancias acompañadas a la causa, no se desprende que el GCBA haya dado cabal cumplimiento con los recaudos establecidos en la normativa ya citada.

En efecto, si bien se aportó información relativa a personas que: a) habitaban en la calle o espacios públicos de la Ciudad, b) se encontraban pernoctando en paradores nocturnos, c) se albergaba en diversos hogares o centros de integración, d) cuya sentencia de desalojo había sido notificada a la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario y sus dependencias hasta el 14 de abril de 2016, e) se encontraban en *“estructuras y/o refugios ubicados en el espacio público y conformados por ensambles provisorios de elementos residuales y/o de descarte, tales como cartón, plásticos, maderas, entre otros, con evidente carácter temporal y falta de acceso a servicios públicos”* -denominadas “ranheadas”- (v. fs. 70/73, 115/117 vta., 167/168 y documentación en formato digital, reservada en la Secretaría bajo los sobres V- 141, V-143 y V-144); lo cierto es que -cuando menos y tal como se ha señalado tanto el *“Informe del Primer Censo Popular de Personas en Situación de Calle”* y en el *“Informe Final sobre el Primer Censo Popular de Personas en Situación de Calle”*, ambos realizados en el año 2017 por diversas organizaciones civiles y el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad, el Consejo de organizaciones de la Defensoría del Pueblo de la CABA y la Presidencia de la Auditoría General de la Ciudad,; v. fs. 420/435 y 504/518, respectivamente- no se han ingresado datos relativos a personas que: 1) se hallaban en instituciones hospitalarias (generales y monovalentes), en condiciones de egreso y en situación de vulnerabilidad social, 2) se encontraban institucionalizados dentro del sistema penal próximos a finalizar su condena y en situación de vulnerabilidad social, 3) se albergaban en hoteles que fueron clausurados (v. informe confeccionado por la Asesoría Tutelar de Cámara N° 1 de fs. 462/463 y constancia de reserva de fs. 464/464 vta.), 4) percibían el subsidio habitacional previsto en el decreto 690/06 y sus modificatorias, 5) fueran

beneficiarios de algún tipo de asistencia habitacional en el marco de un amparo judicial, y 6) se hallaban institucionalizados en los sistemas de protección o penal juvenil en condición de egreso (adolescentes de 18 años).

Asimismo cabe hacer notar que, en lo que respecta a las personas con sentencia de desalojo firme, sólo se brindó datos acerca de los desalojos notificados a la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario y sus dependencias hasta el 14 de abril de 2016, cuando en realidad la definición contenida en la ley resulta más abarcativa (es decir, debe recabarse información de los *individuos que estén notificados* de una resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo; conf. art. 2, inc. b.2, ley 3.706).

En este sentido, cabe recordar que la ley en estudio establece que el relevamiento debe efectuarse sobre quiénes se encuentren en situación de **emergencia habitacional**. Ello, pues comprende no solo a los sujetos que se encuentran habitando en espacios públicos o pernoctando en paradores nocturnos, sino también a las *“personas en riesgo a la situación de calle”* (conf. TSJ en los autos *“GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en `K.M.P. c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA)`”*, expte. 9.205/12, sentencia del 21/03/14).

Desde esta perspectiva, una interpretación acabada de los diversos supuestos que la normativa prevé como personas que se hallan *“en riesgo de situación de calle”* (es decir, que se encuentren en instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado y que estén en situación de vulnerabilidad social, y/o que estén debidamente notificados de resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo, y/o que habiten en estructuras temporales o asentamientos, sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento; conf. art. 2, inc. b, ley 3.706); lleva a considerar incluidos en la mentada definición a quienes estén en las circunstancias descriptas en los párrafos que anteceden, los que no han sido contemplados en el relevamiento anual correspondiente al año 2016.

En suma, basta lo anterior para considerar que en el relevamiento en estudio no fue incorporado el universo total de personas al que hace referencia el artículo 2 de la ley 3.706.

Por otra parte, en lo atinente al contenido de la información desagregada, resulta relevante destacar que la ley estipula que ésta debe posibilitar la realización de un **diagnóstico** y la fijación de **políticas puntuales** para los distintos subgrupos.

En este aspecto, los datos contenidos en los informes de fs. 70/73, 115/117 vta. y 167/168 (v. documentación en formato digital, reservada en la Secretaría bajo los sobres V-141, V-143 y V-144) dan cuenta de que respecto a las personas entrevistadas que se hallaban habitando en la calle o en espacios públicos, sólo se especificó el sexo, edad, documento de identidad, movimiento migratorio, lapso temporal en el que se encontraban en situación de calle, cantidad de días que habita en la vía pública, fuentes posibles de ingresos y estado de salud.

Sin embargo, cabe hacer notar que –tal como se ha señalado tanto el *“Informe del Primer Censo Popular de Personas en Situación de Calle”* y en el *“Informe Final sobre el Primer Censo Popular de Personas en Situación de Calle”*, ya citados (realizados por diversas organizaciones civiles, el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad, el Consejo de organizaciones de la Defensoría del Pueblo de la CABA y la Presidencia de la Auditoría General de la Ciudad, v. fs. 420/435 y 504/518, respectivamente)- a fin de cumplir con el objetivo previsto en la ley *“los relevamientos anuales deben contemplar información desagregada que permita la elaboración e implementación de políticas puntuales”* y a partir de ello resulta adecuado recabar *“información sociodemográfica general, la trayectoria en la calle de los encuestados, redes familiares o de apoyo, trabajo e ingresos, salud en general y de consumo, educación, acceso a derechos y participación y expectativas de superación de la situación de calle”* (v. fs. 425; el destacado no pertenece al original) o, como se indicó en el informe final citado, reparar en la *“permanencia en la calle, situación educativa y laboral, estado de salud, violencia y expectativas de superación de la situación de calle”* (v. fs. 504; destacado añadido).

En este contexto corresponde resaltar que, a los efectos de cumplir con los fines dispuestos en la ley 3.706, el relevamiento no podría soslayar la obtención de información atinente a –por ejemplo- el ámbito en dónde las personas en situación de calle acuden a solicitar ayuda y las redes de contención con las que pudieran contar, las situaciones de violencia de toda índole que viven y expectativas para la superación de la situación de calle.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que “[I]a *‘vulnerabilidad’ de muchos ciudadanos es una experiencia cotidiana que lastima a quienes la sufren y a quienes son testigos de ella, todos los días. No es ocultando padrones que se dignifica a los vulnerables. Por lo contrario, haciéndolos accesibles se facilita que las*

ayudas estatales lleguen a quienes tienen derecho a ellas. La transparencia –no la opacidad- beneficia a los vulnerables” (Fallos 337:256, ya citado).

Nótese que es posible observar un análisis realizado de manera más integral – para el año 2017- en el *“Informe del Primer Censo Popular de Personas en Situación de Calle”* y en el *“Informe Final sobre el Primer Censo Popular de Personas en Situación de Calle”*, ya citados (v. fs. 420/435 y 504/518, respectivamente).

En efecto, en la elaboración de los citados informes participaron tres instituciones públicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estas fueron el Ministerio Público de la Defensa, el Consejo de organizaciones de la Defensoría del Pueblo y la Presidencia de la Auditoría General, además de un conjunto de organizaciones sociales y políticas (Abrigar Derechos, Acción Voluntaria, Amigos en el Camino, Asamblea Popular Plaza Dorrego, Centro de Estudiantes de la Facultad de Psicología de la UBA, Centro de Integración Frida, Centro de Integración Monteagudo, Che Cultura, Ciudad Sin Techo, Comedor El Gomero de Barrancas de Belgrano, Comunidad del Centro Educativo Isaura Arancibia, Equipo de Investigación UBACyT 20020130100089BA de la Facultad de Psicología de la UBA, Izquierda Popular, Juventud Socialista Democracia y Participación, La Boca Resiste y Propone, La Calle Que Nos Parió, La Miguelito Pepe, Movimientos Barrios de Pie, Movimiento Evita, Movimiento Libres del Sur, Movimiento Universitario Sur, Mujeres Activando, Mujeres de la Matria Latinoamericana –Mumalá-, Ni Una Persona Más en la Calle, No Tan Distintas- Mujeres en Situación de Vulnerabilidad Social, Nuevo Encuentro, Observatorio de Derechos de la Ciudad, Partido Socialista, Patria Grande, Presidencias de las comisiones de la Legislatura de la CABA, Proyecto 7- Gente en Situación de Calle, Red Puentes –MP La Dignidad-, Sopa de Letras y Un Paso Hacia El Cambio –UPHEC-) y en ellos –tal como ya se dijo- se consignan datos que resultan sustancialmente diferentes a los recabados por el GCBA.

En cuanto a los resultados cuantitativos, cabe destacar que en el Informe Final presentado a fs. 504/518 por el Ministerio Público de la Defensa en base al relevamiento efectuado en mayo de 2017, se consigna que de cuatro mil cuatrocientas trece (4.413) personas relevadas, se registraron cuatro mil setenta y nueve (4.079) en efectiva situación de calle y trescientos treinta y cuatro (334) en riesgo de estarlo (quienes referían vivir en hogares, casas tomadas, hoteles, pensiones o haber sido notificados de una sentencia de desalojo).

Desde esta perspectiva, no es posible soslayar que la problemática de las personas en situación de emergencia habitacional es un hecho que afecta a un gran número de personas en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y las soluciones que deben darse en la materia no se hallarán sin recabarse la información necesaria para visualizar la dimensión real y particular del contexto fáctico existente. Sin conocer adecuadamente el alcance y las particularidades propias de la problemática que viven las personas en situación de calle o en riesgo de estarlo, no es posible establecer políticas públicas que resuelvan de manera concreta e integral esta cuestión.

Más aun teniendo en cuenta que los datos relacionados con la pobreza se han incrementado en el último tiempo. En este sentido, es dable destacar que el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA, recientemente publicó un documento de trabajo titulado *“Pobreza multidimensional fundada en Derechos Económicos y Sociales”*, en el cual se toma en cuenta como uno de los indicadores diversas deficiencias relacionadas con la falta de acceso a una vivienda digna. Allí, en términos generales se observa que en el año 2018 *“tuvo lugar un importante incremento de la pobreza en un contexto fuertemente inflacionario y de estancamiento económico”*. La pobreza afecta al 23% de los hogares y al 31% de la población. Entre las dimensiones consideradas se encuentra el acceso a la salud (considerado conjuntamente con el derecho a la alimentación). Se resume que *“1.7 de cada 10 hogares no logran cubrir sus necesidades básicas de salud. En esos hogares vive el 22% de la población urbana. La situación ha empeorado con la crisis”* (conf. <http://uca.edu.ar/es/noticias/enfoque-de-pobreza-multidimensional-basado-en-derechos>).

Por lo expuesto, corresponde rechazar los agravios esgrimidos por la demandada en este punto.

IX.3.2. En cuanto al recaudo de que la Autoridad de Aplicación elabore el relevamiento anual, conforme a las pautas de procedimiento aplicables para su implementación, es adecuado efectuar algunas aclaraciones.

Si bien resulta pertinente hacer notar que no se han acompañado a los presentes autos las pautas de procedimiento establecidas para llevar a cabo el relevamiento anual del año 2016, circunstancia que imposibilita la verificación de que tal estudio se haya realizado conforme a dichas reglas, no es posible soslayar que éstas deben ser fijadas por la Autoridad Administrativa a la que se le ha asignado la referida competencia (Ministerio de Desarrollo

Social y, en forma posterior, Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano; conf. decs. 310/13 y 675/16).

Ahora bien, la jueza de grado, atento a las irregularidades que observó respecto de la confección de los relevamientos en cuestión, dispuso que para los períodos subsiguientes la demandada debería cumplir con las previsiones de la ley 3.706 teniendo en cuenta las pautas por ella establecidas, a modo de ejemplo, en el considerando 10 de la sentencia de fs. 557/587.

En este punto, corresponde señalar que, en lo sustancial, la magistrada requirió al GCBA que, al momento de elaborar los relevamientos pertinentes: **1)** cumpla con la normativa de procedimientos administrativos; **2)** determine las pautas de procedimiento aplicables para realizarlos, indicando en este aspecto ciertos parámetros a tener en cuenta a los efectos de establecerlas (v. fs. 585 vta.).

En este aspecto, es posible observar que la jueza *a quo* no reemplazó el criterio de la Autoridad Administrativa competente sino que, al referirse a las reglas de procedimiento, recurrió a las previsiones contenidas en la ley 3.706 y la finalidad perseguida en dicha norma, estableciendo –a modo de ejemplo- determinados recaudos que el GCBA debería tener en cuenta para cumplir adecuadamente con la confección del relevamiento anual y la elaboración del diagnóstico consecuente.

Por lo expuesto, corresponde rechazar el agravio vertido por el GCBA en este punto.

IX.3.3. Por último, en lo que respecta al diagnóstico, éste debe realizarse **promoviendo la participación** de expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle.

En el caso, la prueba incorporada da cuenta de que en el año 2016 fueron convocadas la fundación SANECOS, la Asociación Civil Proyecto 7 Gente en Situación de Calle, la fundación SI y la organización Red Solidaria, pero participaron de las mesas de trabajo tan sólo dos de ellas -SANECOS y Proyecto 7- y el representante de esta última no avaló el relevamiento realizado por el GCBA, por lo que tampoco habría participado en la confección del diagnóstico en cuestión (v. documentación en formato digital, reservada en la Secretaría bajo los sobres V- 141, V-143 y V-144).

Ello, refleja que -en la práctica- la demandada no ha cumplido con la manda vigente (confr. art. 4, inc. k, *in fine*, ley 3.706), puesto que su objetivo es la apertura a la participación e intervención activa de las organizaciones a fin de que aporten conocimientos, experiencia y recursos a los efectos de que el relevamiento tenga la información desagregada y suficiente para que el GCBA pueda efectuar un diagnóstico y fije políticas puntuales tendientes a dar solución a los distintos subgrupos de personas que se encuentren en situación de emergencia habitacional.

Al respecto esta Sala ya ha sostenido, en un pronunciamiento en el que se analizó la cuestión atinente a la participación en el presupuesto por parte de los ciudadanos, que a fin de garantizar el carácter participativo dispuesto en la normativa, el estado local debe arbitrar los medios conducentes para dar difusión a la convocatoria destinada a cumplir con tal objeto, mediante los mecanismos que considere pertinentes a esos efectos (*in re "García Elorrio, Javier María c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA)"*, expte. 35421/0, del 30/06/14).

En cuanto al alcance de la participación, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en un caso donde se cuestionaba la constitucionalidad del incremento acaecido en la tarifa del gas, ha expresado que el texto constitucional reconoce en esa materia la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas con un contenido amplio, traduciendo una faceta del control social que puede manifestarse de maneras distintas y cuya ponderación ha sido dejada en manos del legislador, al que corresponde prever el mecanismo que mejor asegure aquella participación en cada caso (Fallos 339:1077).

A ello, nuestro máximo tribunal de justicia añadió que dicha participación ciudadana constituye un factor de previsibilidad, integrativo del derecho constitucional a una información "*adecuada y veraz*" (artículo 42, Constitución Nacional) y un elemento de legitimidad para el poder administrador, responsable en el caso de garantizar el derecho a la información pública, estrechamente vinculado al sistema republicano de gobierno (artículo 10, Constitución Nacional), siendo ello consistente con la noción de democracia deliberativa, porque los términos de la cooperación que propone son concebidos como razones que los ciudadanos o sus representantes responsables se dan recíprocamente en un continuado proceso.

Aplicando *mutatis mutandi* tales criterios de ponderación al presente caso, es posible concluir que el acceso a una información adecuada y veraz (a través de la confección

de relevamientos que reflejen -en debida forma- la situación de las personas que se encuentran en emergencia habitacional) y una amplia convocatoria por parte del Estado, hacen factible la participación ciudadana en la elaboración de los consecuentes diagnósticos desarrollados a los efectos de fijar políticas puntuales en la materia.

Así las cosas, en atención a las circunstancias apuntadas y las deficiencias constatadas, se colige que el GCBA debe cumplir con la normativa vigente y, en consecuencia, arbitrar los medios pertinentes para dar amplia difusión a la convocatoria tendiente a que expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle, participen en la elaboración del diagnóstico en cuestión.

IX.3.4. La jueza de grado además evaluó el contenido del diagnóstico realizado por la Autoridad Administrativa. En este punto cabe hacer notar que las labores encomendadas al Poder Ejecutivo en la ley 3.706 (elaboración del relevamiento y el diagnóstico) tienden a que el gobierno local fije **políticas puntuales para los distintos subgrupos** a fin de resolver las cuestiones atinentes a la problemática en materia habitacional, circunstancia por la cual el mentado diagnóstico debería contener la información necesaria para cumplir con dicho objetivo.

En ese marco, se observa que en el diagnóstico desarrollado se señalan ciertos deberes que debe cumplir el estado local con la finalidad de elaborar *“una política pública que contribuya a la inclusión social de las personas en situación de calle”*. Sin embargo, las medidas que allí se consignan para que *“la persona logre por sí misma la superación de la situación de vulnerabilidad que atraviesa”*, resultan ser sumamente generales y, en particular, no se visualiza que se hayan recogido y analizado los datos volcados en un relevamiento (que debería efectuarse conforme las reglas establecidas por la ley 3.706) para evaluar -en debida forma- los problemas de diversa naturaleza que presenta la gente en situación de calle o en riesgo de estarlo. Nótese, a modo de ejemplo, que en el citado diagnóstico se prevé como parte del análisis tendiente a fijar políticas puntuales que el GCBA debe *“lograr un abordaje con una intervención integral, garantizando la asistencia social, articulando beneficios, transferencias y servicios”*, pauta que es sumamente genérica y carente de contenido concreto a los efectos de obtener soluciones específicas en la materia (v. documentación en formato digital, reservada en la Secretaría bajo los sobres V- 141, V-143 y V-144).

Al respecto, debe ponerse de resalto que las personas en situación de desamparo –con sustento en el principio de autonomía individual y autodeterminación– tienen derecho a una protección que garantice debidamente sus necesidades habitacionales básicas; hecho que obliga al Estado a adoptar conductas activas según expresos mandatos constitucionales (planificación y ejecución de políticas públicas) que hagan posible la inclusión social (superación de la pobreza y de la exclusión) y el goce de los derechos fundamentales (en particular y en cuanto aquí interesa, el derecho de acceso a la vivienda). Ello, debido a que el derecho a la vivienda adecuada posee una importancia fundamental en tanto contribuye necesariamente al disfrute de otros derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el “PIDESC”), entre otros instrumentos jurídicos.

En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tiene dicho que *“[e]l derecho humano a una vivienda adecuada es un derecho fundamental que constituye la base para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales y está vinculado en su integridad a otros derechos humanos, incluyendo los del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El derecho a la vivienda se debe garantizar a todos (...) y los Estados partes deben tomar todas las medidas que sean necesarias para lograr la plena realización de este derecho, hasta el máximo de sus recursos disponibles”* (Comunicación n° 5/2015).

Asimismo, el tiempo que transcurre sin que las personas que se encuentran en esa situación accedan a una vivienda o a una habitación en condiciones dignas importa la frustración de otros derechos agravando el cuadro de exclusión social.

En síntesis, de las constancias obrantes en autos, surge que el diagnóstico realizado por la demandada no cumple con los recaudos necesarios a fin de establecer políticas puntuales tendientes a dar soluciones a la problemática en materia habitacional para los distintos subgrupos de personas que se encuentran en situación de calle o en riesgo de estarlo, razón por la cual el GCBA deberá dar adecuado cumplimiento a las previsiones dispuestas en la ley 3.706 en lo que respecta al alcance y contenido del mentado diagnóstico en función de la finalidad perseguida por el legislador y establecer políticas públicas específicas en la materia.

IX.4. En lo relativo al **relevamiento anual correspondiente al año 2017**, cabe efectuar análogas observaciones.

En primer término, corresponde señalar que no se ha adjuntado a estos autos un informe final en el que se consignen la totalidad de los resultados concretos atinente a dicho estudio, es decir, que sólo obran constancias de las pautas de procedimiento fijadas por la Administración, las planillas completadas por los relevadores, los diversos instructivos confeccionados para el personal que participó en el operativo y el “Informe Final de Operativos Especiales” en el que se da cuenta de la modalidad con la que se habría llevado a cabo dicho operativo, pero se dan a conocer escasos resultados del relevamiento (por ejemplo, cantidad de personas en situación de calle computadas, el sexo y lugar de localización; v. fs. 351/364, 459/460, 464 y 465/483 vta. y documentación en formato digital, reservada en la Secretaría bajo los sobres V- 158 y V-197).

No obstante ello, de la referida documentación, surgen las mismas deficiencias constatadas con relación al relevamiento del año anterior, a los efectos de cumplir con los objetivos dispuestos en la normativa, en cuanto a los grupos de personas que no han sido contemplados y los datos que hubiera resultado útil recabar para realizar un diagnóstico y fijar políticas puntuales respecto de los distintos subgrupos (v. fs. 351/364, 459/460, 464 y 465/483 vta. y documentación en formato digital, reservada en la Secretaría bajo los sobres V- 158 y V-197).

Sin perjuicio de lo expuesto precedentemente, sí obran las pautas de procedimiento de la Autoridad de Aplicación. Es decir, que para el año 2017 se han adjuntado las referidas pautas establecidas por la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano, junto con el modelo de formulario aprobado (v. fs. 476/483 vta.), y del cotejo con las planillas completadas es posible constatar que el relevamiento se habría efectuado conforme a tales reglas (v. sobres V- 158 y V-197, reservados en la Secretaría).

En cuanto al diagnóstico, resta hacer notar que éste tampoco ha sido anejado a la causa. Sin perjuicio de ello, se advierte que en lo atinente a la convocatoria de expertos y organizaciones, aquí la demandada tampoco instó -en los hechos- a una mayor participación en la materia. En efecto, de las constancias a través de las cuales se pretende acreditar tal convocatoria, surge que se habría notificado a SANECOS, fundación Sí, Caminos Solidarios y Red Solidaria, sin embargo participaron de una mesa de trabajo tan sólo SANECOS y

Pastoral Social Arquidiócesis de Buenos Aires, no siendo posible visualizar -con los elementos obrantes en autos- el trabajo conjunto que habrían llevado a cabo (v. sobres V- 158 y V-197, reservados en la Secretaría).

IX.5. Con relación al **relevamiento anual llevado a cabo en el año 2018**, cabe hacer notar que tampoco se han acompañado sus resultados finales ni el diagnóstico. A ello cabe añadir que, entre otras cosas, no se han adjuntado las planillas completadas por los relevadores ni las convocatorias a expertos y asociaciones para participar en la elaboración del diagnóstico.

Igualmente, del modelo de formulario aprobado y demás instructivos para el personal interviniente en el operativo, surgen análogas deficiencias a las ya detectadas con respecto a los grupos de personas que no han sido contemplados y los datos que hubiera resultado útil recabar para realizar un diagnóstico y fijar políticas puntuales respecto de los distintos subgrupos (v. sobre V-197, reservado en la Secretaría).

X. En este contexto, especialmente es posible observar que de la documental incorporada a la causa atinente a los relevamientos de los años 2016, 2017 y 2018 (en particular de las planillas completadas por los relevadores y de los modelos de formularios aprobados a los efectos de realizar dichos cuestionarios), se desprende que los datos que busca volcar el GCBA en los relevamientos analizados no abarcan la totalidad de los grupos de personas contempladas en la ley 3.706 ni la información que hubiera resultado necesaria recabar, razón por la cual tampoco es factible la realización –en base a tal información- de un diagnóstico que permita fijar políticas puntuales en la materia respecto de los distintos subgrupos.

En este sentido, las bases para llevar adelante el relevamiento con participación expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, deben contar con datos adecuados y suficientes a los fines de llevar a cabo el referido diagnóstico y la fijación de las políticas puntuales previstas en la ley 3.706.

XI. Conforme lo hasta aquí expresado, no es posible concluir que la documentación presentada por el GCBA (relativa a los años 2016, 2017 y 2018) reúna los

requisitos contemplados por la ley 3.706 para tener por cumplido cabalmente el relevamiento anual allí exigido con su correspondiente diagnóstico.

XII. Por otra parte, las consecuencias que se derivan del presente pronunciamiento no interfieren ni afectan el ámbito de competencia del GCBA, puesto que tal actuación se enmarca estrictamente en el ejercicio de las potestades atribuidas al Poder Judicial por la Constitución de la Ciudad (art. 106 CCABA) y, en particular, el control de legalidad de la actuación –u omisión- administrativa, que compete a aquél en el marco de la forma republicana de gobierno, adoptada por la Ciudad de Buenos Aires en el artículo 1 de la CCABA (confr. esta Sala *in re* “*Alicia Oliveira- Defensora del Pueblo de la Ciudad de Bs. As. c/ GCBA s/ otros procesos incidentales*”, expte. EXP 5399/1, del 04/12/02).

En definitiva, son los Poderes Públicos electivos quienes tienen a su cargo la obligación de adoptar medidas positivas a favor de los grupos vulnerables tendientes a que éstos gocen de los derechos fundamentales que no pueden satisfacer por sus propios medios y, en cambio, el Poder Judicial asume la función tuitiva frente a las violaciones u omisiones de los otros poderes que impidan o dificulten el ejercicio de tales derecho (confr. voto del Dr. Carlos F. Balbín *in re* “*P. M. c/ GCBA y otros s/ otros amparo*”, expte. EXP 45.530/0, del 31/03/14).

XIII. Por lo expuesto, del detalle efectuado se constata el incumplimiento por parte del GCBA de las obligaciones contenidas en la ley 3.706, en lo que respecta a la elaboración del relevamiento anual de personas en situación de calle o en riesgo de estarlo y el correspondiente diagnóstico, deberes que el legislador estableció a los efectos de posibilitar la fijación de políticas puntuales tendientes a dar solución a la problemática en materia habitacional, no cabe más que rechazar el recurso de apelación interpuesto.

En consecuencia, corresponde confirmar la sentencia de fs. 552/587 en los términos aquí dispuestos, ordenando a la demandada que realice los relevamientos anuales de las personas en situación de calle o en riesgo de estarlo y los consecuentes diagnósticos, conforme a las pautas dispuestas en la ley 3.706, con la participación de expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil y que dicha información desagregada posibilite el diagnóstico y la fijación de políticas puntuales para los distintos subgrupos (conf. art. 4, inc. k, ley 3.706).

XIV. Por último, las costas de la Alzada, en atención a la forma en la que aquí se resuelve corresponde que sean impuestas a la demandada vencida (conf. art. 14 de la CCABA, art. 26 de la ley N° 2145 –texto consolidado según ley N° 6017- y art. 62 del CCAyT).

Voto de la señora jueza Mariana Díaz:

I. En relación con los hechos relevantes de la causa, a fin de evitar reiteraciones innecesarias, me remito a los puntos I a VII.

II. Así establecidas las cuestiones que enmarcan el debate, En primer lugar, corresponde expedirse acerca de los agravios vertidos por el GCBA tendientes a cuestionar la legitimación activa de Victoria Analía Donda Pérez y Laura González Velasco para promover la presente acción y a la inexistencia de caso o controversia judicial que habilite la intervención del Poder Judicial.

La recurrente en su memorial sostuvo que las actoras carecen de legitimación para entablar esta causa por cuanto *“no ostentan la representación de los intereses individuales homogéneos, cuya defensa intentan promover”* (v. fs. 596) y que la invocación de la calidad de ciudadana, sin la demostración de un perjuicio concreto, no era suficiente a tal efecto. A su vez, indicó que no se encontraba acreditado el menoscabo que les habría generado a las amparistas el accionar del GCBA, en cuanto al modo en que lleva a cabo el relevamiento previsto en la ley 3.706 (v. fs. 597). Además, señaló que si bien la jueza de primera instancia había admitido tal intervención fundándose en la protección del colectivo afectado, es decir, personas que se encuentran en situación de calle y que evidentemente no están en condiciones siquiera de requerir ante la justicia por la protección legal de la que son titulares; lo cierto es que –según entendió– el argumento carece de sustento *“prueba de ello son las numerosas acciones de amparos individuales que tramitan ante el fuero CAyT, cuyos actores son gente en situación de vulnerabilidad”* (v. fs. 596 vta.). Por lo expuesto, concluyó que tampoco se configuraba en autos la existencia de caso o controversia judicial (v. fs. 597/597 vta.).

En este sentido, cabe destacar que, tal como se ha dicho en reiteradas oportunidades, la legitimación para obrar es *“aquel requisito en cuya virtud debe mediar una coincidencia entre las personas que efectivamente actúan en el proceso y las personas a las*

cuales la ley habilita especialmente para pretender (legitimación activa) y para contradecir (legitimación pasiva) respecto de la materia sobre la cual el proceso versa” (Palacio, Lino E., Derecho Procesal Civil, tº I, 2da. ed. Abeledo-Perrot, 1990, p. 406).

En particular, es adecuado recordar que este Tribunal -por mayoría- ya ha resuelto, al expedirse acerca de los agravios introducidos por el GCBA cuando apeló la medida cautelar peticionada en autos, que las actoras en el escrito de inicio -y al margen del resto de las condiciones invocadas para demandar- fundamentaron su legitimación en el carácter de habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, basando su pretensión en las previsiones de la ley 3.706 (art. 4, inc. i, k y l), regulación que fue considerada como una reglamentación específica del acceso a la información en materia de vivienda, destinada a lograr su difusión oportuna para permitir la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas de índole habitacional.

En ese entendimiento, se destacó que la mentada reglamentación del acceso a la información para la elaboración y financiamiento de políticas habitacionales, abarcaría la faceta social de ese derecho sin por eso desatender su dimensión individual.

Asimismo, se tuvo en cuenta que en su demanda las actoras denuncian el incumplimiento de la ley 3.706 en desmedro de situaciones jurídicas que provocan el menoscabo de un derecho que, o bien encuadraría como colectivo en sentido propio por no admitir supuestos de titularidad individual [inc. l) del artículo 4º de la ley N°3706], o configuraría un caso relativo a derechos individuales homogéneos en tanto abarcaría a cada sujeto habilitado a fin de reclamar la implementación de mecanismos que permitan la participación en la “*elaboración, diseño y evaluación continua*” prevista en la norma [inc. i) y k) del artículo 4º de la ley N°3706]. Para ambos supuestos, la pretensión sería admisible sólo en relación con los perjuicios comunes provocados por una causa fáctica unívoca y siempre que, en lo pertinente, ella pudiera generar en cada sujeto un ilegítimo menoscabo del acceso a la justicia dado que el juicio individual no resultaría plenamente justificado (Fallos; 332:111).

Además, dadas las características del derecho reclamado, se estimó que su eventual reconocimiento beneficiará indefectiblemente al colectivo sin que exista otro sujeto, ajeno al pleito, con aptitud para reclamar en sentido contrario, es decir, abogar en contra del cumplimiento de las previsiones legales abarcadas por la pretensión de las actoras.

Desde esa perspectiva se observó que, el invocado incumplimiento en la realización de referido relevamiento, afectaría el acceso a dicha información e impediría

obtener la “*información desagregada que posibilite un diagnóstico y fijar políticas puntuales (...) con la participación de expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle*” (art. 4º, inc. k de la ley 3.706).

Finalmente, se consideró que la solución a la que eventualmente se arribe en este proceso, a diferencia de lo postulado por la demandada, no lesionaría la división de poderes dado que una eventual sentencia estimativa no implicaría otorgar valor de cosa juzgada a una modalidad determinada de selección de los datos estimados relevantes para elaborar políticas habitacionales con participación ciudadana sino que solamente se vendría a verificar si mientras mantiene vigencia la ley 3.706 los derechos allí regulados se cumplen para el período alcanzado por el juicio en trámite.

Por lo tanto, en virtud de los argumentos expresados en la citada resolución, se rechazaron los planteos introducidos por el GCBA vinculados a la ausencia de legitimación y caso, así como los relativos a la afectación de la división de poderes (v. pronunciamiento del 28/12/16 *in re “Donda Pérez, Victoria y otros c/ GCBA s/ incidente de apelación”*, expediente A13.385-2016/2).

Pues bien, los fundamentos aquí sostenidos por la demandada a los fines de cuestionar la legitimación de las accionantes y la existencia de caso judicial, resultan sustancialmente similares a los que ya ha planteado en la etapa cautelar de las actuaciones, reiterando consideraciones vertidas en su recurso de fs. 99/110 vta.

De lo expuesto, se colige que el GCBA no aportó nuevos elementos que conduzcan a variar el temperamento adoptado en el pronunciamiento del 28 de diciembre de 2016, por lo que corresponde desestimar los cuestionamientos formulados en este punto.

III. Despejado lo anterior, toca analizar la cuestión de fondo traída a conocimiento de esta Sala.

Al respecto, razones de mejor exposición aconsejan abocarse, en primer término, a las argumentaciones deducidas por la demandada referidas al carácter abstracto de la cuestión planteada, en virtud del alegado cumplimiento –en debida forma- de la obligación de realizar el relevamiento anual y el consecuente diagnóstico previstos en el artículo 4, inciso k, circunstancia que –según sostuvo el GCBA- es posible constatar mediante las actuaciones administrativas acompañadas a la causa.

III. 1. En este contexto, es adecuado efectuar una reseña del marco normativo aplicable a la causa.

Puntualmente, corresponde hacer referencia a ley 3.706, norma en la que se fijó como objetivo proteger y garantizar los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo de situación de calle (art. 1), sustentándose “*en el reconocimiento integral de los derechos y garantías consagrados en la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales en los que el Estado Argentino sea parte y la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*” (art. 3).

En ese entendimiento, en el artículo 2 de la citada ley se estableció que, a los efectos de sus previsiones, se considera “*personas en situación de calle*” a los hombres o mujeres adultos o grupo familiar, sin distinción de género u origen que habiten en la calle o espacios públicos de la Ciudad de Buenos Aires en forma transitoria o permanente y/o que utilicen la red de alojamiento nocturno (inc. a).

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

A continuación se prevé, entre los deberes del Estado local, la **realización de un relevamiento anual** de las personas en situación de calle o en riesgo de estarlo con información desagregada que posibilite un diagnóstico y la fijación de políticas puntuales para los distintos subgrupos. A los fines de la **elaboración del diagnóstico**, se estipula que la Ciudad deberá promover la participación de expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle (art. 4, inc. k).

La mentada obligación estatal, resulta concordante con los deberes dispuestos en el artículo 4, incisos i y l, de la citada ley. Así, el primer inciso se refiere al deber de garantizar “[l]a *participación plural, activa y democrática de las organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de*

calle y organizaciones no gubernamentales, en la elaboración, diseño y evaluación continua de la política pública” y, el segundo, al de garantizar “[l]a promoción, publicidad y difusión de toda información útil y oportuna relativa a los derechos, programas de gobierno y garantías existentes para las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle”.

La mencionada ley fue reglamentada por los decretos 165 y 310, ambos de 2013.

A través de la primera norma, se aprobó el modelo de convenio a celebrarse entre el GCBA y las organizaciones de la Sociedad Civil que funcionen en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, a los fines de la asignación de subsidios para aquellos casos en que sus actividades estén orientadas a la protección integral de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad social, en el marco de las leyes 3.706 y 4.036, facultándose al titular del Ministerio de Desarrollo Social a suscribir dichos acuerdos y dictar actos administrativos y normas complementarias que resulten menester (conf. dec. 165/13, arts.1, 2 y 3 y sus considerandos).

Por su parte, mediante el decreto 310/13, se designa como autoridad de aplicación de la ley 3.706 al Ministerio de Desarrollo Social, a quien se le otorga competencia para dictar las normas complementarias, operativas y aclaratorias que fueran necesarias para el mejor cumplimiento de la ley y su reglamentación (conf. art. 2 y sus considerandos). En particular, se estableció que la mentada autoridad de aplicación *“efectúa un relevamiento anual de personas en situación de calle”* y que *“[a] esos efectos debe determinar las pautas de procedimiento aplicables para su implementación”* (conf. art. 6 del anexo).

Finalmente, en la resolución 352/MHyDH/17, atento que las competencias pertenecientes al Ministerio de Desarrollo Social se asignaron al Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano (conf. dec. 675/16, que modifica la estructura orgánico funcional del Poder Ejecutivo de la CABA), la titular de este último Ministerio dispuso que se instruya a la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario para realizar el relevamiento anual de personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle correspondiente al año 2017 (conf. art. 1). Además, le encomendó a la citada dependencia que determine las pautas de procedimiento aplicables para la implementación del mentado relevamiento de 2017 y a aprobar el formulario a utilizar (conf. art. 2). Por último, se la facultó para *“disponer la convocatoria a expertos en la materia, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones*

no gubernamentales para participar de la elaboración del diagnóstico a realizarse con la información obtenida a partir del relevamiento” (conf. art. 3).

Idéntica solución se adoptó para el año 2018, por medio de la resolución 353/MHyDH/18.

Así, por medio del dictado de la resolución 219/SSFFyC/2017 el Subsecretario de Fortalecimiento Familiar y Comunitario aprobó las pautas de procedimiento aplicables para la implementación del relevamiento atinente al año 2017, junto con el formulario a utilizarse y facultó a la Dirección de Atención Inmediata para llevarlo a cabo (conf. arts. 1, 2 y 3).

III.2. Sentado lo anterior, cabe efectuar un análisis de la prueba arrimada a la causa a fin de evaluar el alegado cumplimiento por parte del GCBA de los deberes impuesto en la normativa recién reseñada, a la luz de los agravios introducidos.

Para ello, es necesario dejar en claro que los recaudos dispuestos en la regulación en cuestión a los efectos de llevar a cabo el relevamiento anual y el consecuente diagnóstico resultan ser, en síntesis, los siguientes:

c) El relevamiento debe:

4. Incluir a las personas en situación de calle o en riesgo de ello, de conformidad con las definiciones establecidas en el artículo 2 de la ley 3.706.
5. Contener la información desagregada para posibilitar un diagnóstico y la fijación de políticas puntuales para los distintos subgrupos.
6. Elaborarse por la Autoridad de Aplicación, conforme a las pautas de procedimiento aplicables para su implementación que esta misma dependencia haya fijado.

d) El diagnóstico debe:

Realizarse promoviendo la participación de expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle.

III.3.1. Ahora bien, en lo relativo al **relevamiento anual correspondiente al año 2016**, de las constancias acompañadas a la causa, no se desprende que el GCBA haya dado cabal cumplimiento con los recaudos establecidos en la normativa ya citada.

En efecto, si bien se aportó información relativa a personas que: a) habitaban en la calle o espacios públicos de la Ciudad, b) se encontraban pernoctando en paradores nocturnos, c) se albergaba en diversos hogares o centros de integración, d) cuya sentencia de desalojo había sido notificada a la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario y sus dependencias hasta el 14 de abril de 2016, e) se encontraban en *“estructuras y/o refugios ubicados en el espacio público y conformados por ensambles provisorios de elementos residuales y/o de descarte, tales como cartón, plásticos, maderas, entre otros, con evidente carácter temporal y falta de acceso a servicios públicos”* -denominadas “rancheadas”- (v. fs. 70/73, 115/117 vta., 167/168 y documentación en formato digital, reservada en la Secretaría bajo los sobres V- 141, V-143 y V-144); lo cierto es que -cuanto menos y tal como se ha señalado tanto el *“Informe del Primer Censo Popular de Personas en Situación de Calle”* y en el *“Informe Final sobre el Primer Censo Popular de Personas en Situación de Calle”*, ambos realizados en el año 2017 por diversas organizaciones civiles y el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad; v. fs. 420/435 y 504/518, respectivamente- no se han ingresado datos atinentes a personas que: 1) se hallaban en instituciones hospitalarias (generales y monovalentes), en condiciones de egreso y en situación de vulnerabilidad social, 2) se encontraban institucionalizados dentro del sistema penal próximos a finalizar su condena y en situación de vulnerabilidad social, 3) se albergaban en hoteles que fueron clausurados (v. informe confeccionado por la Asesoría Tutelar de Cámara N° 1 de fs. 462/463 y constancia de reserva de fs. 464/464 vta.), 4) percibían el subsidio habitacional previsto en el decreto 690/06 y sus modificatorias, 5) fueran beneficiarios de algún tipo de asistencia habitacional en el marco de un amparo judicial, y 6) se hallaban institucionalizados en los sistemas de protección o penal juvenil en condición de egreso (adolescentes de 18 años).

Asimismo cabe hacer notar que, en lo que respecta a las personas con sentencia de desalojo firme, sólo se brindó datos acerca de los desalojos notificados a la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario y sus dependencias hasta el 14 de abril de 2016, cuando en realidad la definición contenida en la ley resulta más abarcativa (es decir, debe

recabarse información de los *individuos que estén notificados* de una resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo; conf. art. 2, inc. b.2, ley 3.706).

En este sentido, cabe recordar que la ley en estudio establece que el relevamiento debe efectuarse sobre quiénes se encuentren en situación de **emergencia habitacional**. Ello, pues comprende no solo a los sujetos que se encuentran habitando en espacios públicos o pernoctando en paradores nocturnos, sino también a las “*personas en riesgo a la situación de calle*” (conf. TSJ en los autos “*GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en `K.M.P. c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA)`*”, expte. 9.205/12, sentencia del 21/03/14).

Desde esta perspectiva, una interpretación acabada de los diversos supuestos que la normativa prevé como personas que se hallan “*en riesgo de situación de calle*” (es decir, que se encuentren en instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado y que estén en situación de vulnerabilidad social, y/o que estén debidamente notificados de resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo, y/o que habiten en estructuras temporales o asentamientos, sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento; conf. art. 2, inc. b, ley 3.706); lleva a considerar incluidos en la mentada definición a quienes estén en las circunstancias descriptas en los párrafos que anteceden, los que no han sido contemplados en el relevamiento anual correspondiente al año 2016.

En suma, basta lo anterior para considerar que en el relevamiento en estudio no fue incorporado el universo total de personas al que hace referencia el artículo 2 de la ley 3.706.

Por otra parte, en lo atinente al contenido de la información desagregada, resulta relevante destacar que la ley estipula que ésta debe posibilitar la realización de un **diagnóstico** y la fijación de **políticas puntuales** para los distintos subgrupos.

En este aspecto, los datos contenidos en los informes de fs. 70/73, 115/117 vta. y 167/168 (v. documentación en formato digital, reservada en la Secretaría bajo los sobres V-141, V-143 y V-144) dan cuenta de que respecto a las personas entrevistadas que se hallaban habitando en la calle o en espacios públicos, sólo se especificó el sexo, edad, documento de identidad, movimiento migratorio, lapso temporal en el que se encontraban en situación de calle, cantidad de días que habita en la vía pública, fuentes posibles de ingresos y estado de salud.

Sin embargo, cabe hacer notar que –tal como se ha señalado tanto el “Informe del Primer Censo Popular de Personas en Situación de Calle” y en el “Informe Final sobre el Primer Censo Popular de Personas en Situación de Calle”, ya citados (v. fs. 420/435 y 504/518, respectivamente)- a fin de cumplir con el objetivo previsto en la ley “los relevamientos anuales deben contemplar información desagregada que permita la elaboración e implementación de políticas puntuales” y a partir de ello resulta adecuado recabar “información sociodemográfica general, la trayectoria en la calle de los encuestados, redes familiares o de apoyo, trabajo e ingresos, salud en general y de consumo, educación, acceso a derechos y participación y expectativas de superación de la situación de calle” (v. fs. 425; el destacado no pertenece al original) o, como se indicó en el informe final citado, reparar en la “permanencia en la calle, situación educativa y laboral, estado de salud, violencia y expectativas de superación de la situación de calle” (v. fs. 504; destacado añadido).

En este contexto corresponde resaltar que, a los efectos de cumplir con lo fines dispuestos en la ley 3.706, el relevamiento no podría soslayar la obtención de información atinente a –por ejemplo- el ámbito en dónde las personas en situación de calle acuden a solicitar ayuda y las redes de contención con las que pudieran contar, las situaciones de violencia de toda índole que viven y expectativas para la superación de la situación de calle.

III.3.2. En cuanto al recaudo de que la Autoridad de Aplicación elabore el relevamiento anual, conforme a las pautas de procedimiento aplicables para su implementación que esta misma dependencia haya fijado, es adecuado efectuar algunas aclaraciones.

Si bien resulta pertinente hacer notar que no se han acompañado a los presentes autos las pautas de procedimiento establecidas para llevar a cabo el relevamiento anual del año 2016, circunstancia que imposibilita la verificación de que tal estudio se haya realizado conforme a dichas reglas, no es posible soslayar que éstas deben ser fijadas por la Autoridad Administrativa a la que se le ha asignado la referida competencia (Ministerio de Desarrollo Social y, en forma posterior, Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano; conf. decs. 310/13 y 675/16).

Ahora bien, la jueza de grado, atento a las irregularidades que observó respecto de la confección de los relevamientos en cuestión, dispuso que para los períodos subsiguientes

la demandada debería cumplir con las previsiones de la ley 3.706 teniendo en cuenta las pautas por ella establecidas, a modo de ejemplo, en el considerando 10 de la sentencia de fs. 557/587.

En este punto, corresponde señalar que, en lo sustancial, la magistrada requirió al GCBA que, al momento de elaborar los relevamientos pertinentes, cumpla con: **1)** la normativa de procedimientos administrativo; **2)** determine las pautas de procedimiento aplicables para realizarlos, indicando en este aspecto ciertos parámetros a tener en cuenta a los efectos de establecerlas (v. fs. 585 vta.).

Es decir, que la *a quo* no fijó las reglas de procedimiento aplicables, reemplazando el criterio de la Autoridad Administrativa competente sino que, teniendo en cuenta las previsiones contenidas en la ley 3.706 y la finalidad perseguida en dicha norma, estableció –a modo de ejemplo- determinados recaudos que el GCBA debería tener en cuenta para cumplir adecuadamente con la confección del relevamiento anual y la elaboración del diagnóstico consecuente.

III.3.3. Por último, en lo que respecta al diagnóstico, éste debe realizarse **promoviendo la participación** de expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle.

En el caso, la prueba incorporada da cuenta de que en el año 2016 fueron convocadas la fundación SANECOS, la Asociación Civil Proyecto 7 Gente en Situación de Calle, la fundación SI y la organización Red Solidaria, pero participaron de las mesas de trabajo tan sólo dos de ellas –SANECOS y Proyecto 7- y el representante de esta última no avaló el relevamiento realizado por el GCBA, por lo que tampoco habría participado en la confección del diagnóstico en cuestión (v. documentación en formato digital, reservada en la Secretaría bajo los sobres V- 141, V-143 y V-144).

Ello, refleja que -en la práctica- la demandada debería haber instado a una mayor participación en la materia, puesto que el objetivo previsto en la norma tiende a que el diagnóstico sea realizado con la intervención de organizaciones y expertos que aporten conocimientos, experiencia y recursos a los efectos de que el GCBA pueda fijar políticas puntuales tendientes a dar solución a quienes se encuentren en situación de emergencia habitacional.

Al respecto esta Sala ya ha sostenido, en un pronunciamiento en el que se analizó la cuestión atinente a la participación en el presupuesto por parte de los ciudadanos, que a fin de garantizar el carácter participativo dispuesto en la normativa, el estado local debe arbitrar los medios conducentes para dar difusión a la convocatoria destinada a cumplir con tal objeto, mediante los mecanismos que considere pertinentes a esos efectos (*in re "García Elorrio, Javier María c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA)"*, expte. 35421/0, del 30/06/14).

En síntesis, el GCBA debe arbitrar los medios pertinentes para dar amplia difusión a la convocatoria tendiente a que expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle, participen en la elaboración del diagnóstico en cuestión.

III.3.4. La jueza de grado además evaluó el contenido del diagnóstico realizado por la Autoridad Administrativa. En este punto cabe hacer notar que si bien la magistrada efectuó consideraciones que exceden el ámbito de la presente contienda, lo cierto es que las labores encomendadas al Poder Ejecutivo en la ley 3.706 (elaboración del relevamiento y el diagnóstico) tienden a que el gobierno local fije **políticas puntuales para los distintos subgrupos** a fin de resolver las cuestiones atinentes a la problemática en materia habitacional, circunstancia por la cual el mentado diagnóstico debería contener la información necesaria para cumplir con dicho objetivo.

En ese marco, se observa que en el diagnóstico desarrollado se señalan ciertos deberes que debe cumplir el estado local con la finalidad de elaborar *“una política pública que contribuya a la inclusión social de las personas en situación de calle”*. Sin embargo, las medidas que allí se consignan para que *“la persona logre por sí misma la superación de la situación de vulnerabilidad que atraviesa”*, resultan ser sumamente generales y, en particular, no se visualiza que se hayan recogido y analizado los datos volcados en un relevamiento (que debería efectuarse conforme las reglas establecidas por la ley 3.706) para evaluar -en debida forma- los problemas de diversa naturaleza que presenta la gente en situación de calle o en riesgo de estarlo. Nótese, a modo de ejemplo, que en el citado diagnóstico se prevé como parte del análisis tendiente a fijar políticas puntuales que el GCBA debe *“lograr un abordaje con una intervención integral, garantizando la asistencia social, articulando beneficios,*

transferencias y servicios”, pauta que es sumamente genérica y carente de contenido concreto a los efectos de obtener soluciones específicas en la materia (v. documentación en formato digital, reservada en la Secretaría bajo los sobres V- 141, V-143 y V-144).

III.4. En lo relativo al **relevamiento anual correspondiente al año 2017**, cabe efectuar análogas observaciones.

En primer término, corresponde señalar que no se ha adjuntado a estos autos un informe final en el que se consignen la totalidad de los resultados concretos atinente a dicho estudio, es decir, que sólo obran constancias de las pautas de procedimiento fijadas por la Administración, las planillas completadas por los relevadores, los diversos instructivos confeccionados para el personal que participó en el operativo y el “Informe Final de Operativos Especiales” en el que se da cuenta de la modalidad con la que se habría llevado a cabo dicho operativo, pero se dan a conocer escasos resultados del relevamiento (por ejemplo, cantidad de personas en situación de calle computadas, el sexo y lugar de localización; v. fs. 351/364, 459/460, 464 y 465/483 vta. y documentación en formato digital, reservada en la Secretaría bajo los sobres V- 158 y V-197).

No obstante ello, de la referida documentación, surgen las mismas deficiencias constatadas con relación al relevamiento del año anterior, a los efectos de cumplir con los objetivos dispuestos en la normativa, en cuanto a los grupos de personas que no han sido contemplados y los datos que hubiera resultado útil recabar para realizar un diagnóstico y fijar políticas puntuales respecto de los distintos subgrupos (v. fs. 351/364, 459/460, 464 y 465/483 vta. y documentación en formato digital, reservada en la Secretaría bajo los sobres V- 158 y V-197).

Distinto es lo relativo a la fijación de las pautas de procedimiento por parte de la Autoridad de Aplicación. En este punto, se observa que -para el año 2017- se han adjuntado las referidas pautas de procedimiento establecidas por la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano, junto con el modelo de formulario aprobado (v. fs. 476/483 vta.), y del cotejo con las planillas completadas es posible constatar que el relevamiento se habría efectuado conforme a tales reglas (v. sobres V- 158 y V-197, reservados en la Secretaría).

En cuanto al diagnóstico, resta hacer notar que éste tampoco ha sido anejado a la causa. Sin perjuicio de ello, se advierte que en lo atinente a la convocatoria de expertos y

organizaciones, aquí la demandada también debería –en los hechos- haber instado a una mayor participación en la materia. En efecto, de las constancias a través de las cuales se pretende acreditar tal convocatoria, surge que se habría notificado a SANECOS, fundación Sí, Caminos Solidarios y Red Solidaria, sin embargo participaron de una mesa de trabajo tan sólo SANECOS y Pastoral Social Arquidiócesis de Buenos Aires, no siendo posible visualizar -con los elementos obrantes en autos- el trabajo conjunto que habrían llevado a cabo (v. sobres V-158 y V-197, reservados en la Secretaría).

III.5. Con relación al **relevamiento anual llevado a cabo en el año 2018**, cabe hacer notar que tampoco se han acompañado sus resultados finales ni el diagnóstico. A ello cabe añadir que, entre otras cosas, no se han adjuntado las planillas completadas por los relevadores ni las convocatorias a expertos y asociaciones para participar en la elaboración del diagnóstico.

Igualmente, del modelo de formulario aprobado y demás instructivos para el personal interviniente en el operativo, surgen análogas deficiencias a las ya detectadas con respecto a los grupos de personas que no han sido contemplados y los datos que hubiera resultado útil recabar para realizar un diagnóstico y fijar políticas puntuales respecto de los distintos subgrupos (v. sobre V-197, reservado en la Secretaría).

IV. Conforme lo hasta aquí expresado, no es posible concluir que la documentación presentada por el GCBA (relativa a los años 2016, 2017 y 2018) reúna los requisitos contemplados por la ley 3.706 para tener por cumplido cabalmente el relevamiento anual allí exigido con su correspondiente diagnóstico.

Por lo tanto, corresponde rechazar el recurso de apelación interpuesto por el GCBA y, en consecuencia, confirmar la sentencia de fs. 552/587 en los términos aquí expuestos, ordenando a la demandada que realice el relevamiento anual de las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle y el consecuente diagnóstico, conforme a las pautas dispuestas en la ley 3.706 y con el alcance que a dicha normativa se le otorgó en el presente pronunciamiento.

V. En cuanto a la delimitación temporal que cabe otorgar a lo resuelto en el *sub lite*, a raíz de las particularidades del caso, es preciso señalar que la condena dispuesta tendrá

vigencia mientras subsistan las condiciones de hecho y de derecho que han sido contempladas para dictar el pronunciamiento. En otras palabras, ante una variación en las circunstancias que alterara las obligaciones que son exigibles al GCBA –conf. la aplicación de la normativa vigente a los hechos comprobados de la causa- el pronunciamiento verá agotado el efecto declarativo en el que se apoya la sentencia destinada a poner fin al incumplimiento constatado.

Por todo ello, oído el Sr. Fiscal ante la Cámara, el Tribunal **RESUELVE: 1)** Rechazar el recurso de apelación interpuesto por el GCBA, con costas (art. 26 de la ley de amparo texto consolidado por Ley N° 6017 y art. 62 del CCAyT). **2)** Confirmar la sentencia de fs. 552/587 en los términos dispuestos en el voto de los Dres. Fabiana H. Schafrik de Nuñez y Carlos F. Balbín, ordenando a la demandada que realice el relevamiento anual de las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle y el consecuente diagnóstico, conforme a las pautas dispuestas en la ley 3.706.

Regístrese, notifíquese –a las partes por Secretaria, a los Sres. Asesor Tutelar y Fiscal ante la Cámara en sus respectivos despachos– y, oportunamente, devuélvase.

Mariana DÍAZ
Jueza de Cámara
Contencioso, Administrativo y Tributario
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Fabiana H. SCHAFFRIK de NUÑEZ
Jueza de Cámara
Contencioso, Administrativo y Tributario
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Carlos F. BALBÍN
Juez de Cámara
Contencioso, Administrativo y Tributario
Ciudad Autónoma de Buenos Aires