

Accion De Amparo Citacion Como Tercero Estado Nacional Contencioso Administrativo Inapelabilidad Arbitrariedad

DOMINGO, 10 DE ENERO DE 2021

JURISPRUDENCIA

Acción de amparo. Citación como tercero. Estado Nacional. Contencioso administrativo. Inapelabilidad.

Arbitrariedad En el marco de una acción de amparo en la que se reclama la efectiva realización del derecho a la vivienda, se revoca la sentencia de la Sala I, confirmándose la de primera instancia, que hizo lugar al pedido de citación como tercero del Estado Nacional, en los términos del art. 88, CCAyT. Buenos Aires, 6 de julio de 2016. Vistos: los autos indicados en el epígrafe, resulta: 1. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante GCBA) interpuso recurso de queja (fs. 6/12) contra la decisión de la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario que declaró inadmisibles su recurso de inconstitucionalidad. 2. En autos, la Sra. Mónica Beatriz Blanco, por derecho propio, promovió acción de amparo contra el GCBA con el objeto de solicitar se le provea de una solución habitacional definitiva y permanente (fs. 1/31 vuelta de los autos principales, foliatura a la que se hará referencia en adelante salvo expresa mención). El GCBA contestó demanda (fs. 64/77 vuelta) y solicitó, entre otras cuestiones, se disponga a?... la citación como tercero obligado en juicio del Estado Nacional, por serle la presente controversia común a dicha persona jurídica estatal? (fs. 64 vuelta). La jueza de primera instancia admitió la petición y, en consecuencia, ordenó citar al Estado Nacional en los términos del art. 88 CCAyT (fs. 94/95 vuelta). 3. Apelada la decisión por la parte actora (fs. 99/105), la Cámara hizo lugar al recurso intentado (fs. 124/125). 4. Frente a esta resolución, el GCBA dedujo el recurso de inconstitucionalidad (fs. 129/134 vuelta) que fue denegado por la Cámara (fs. 157/158 vuelta); y motivó la presentación de la queja ante el Tribunal. 5. Requerido su dictamen, el Fiscal General propició declarar admisible la queja y hacer lugar al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el GCBA (fs. 108/115 de la queja). Fundamentos: El juez Luis Francisco Lozano dijo: 1. El GCBA viene objetando la decisión de la Sala I CCAyT que rechazó el pedido de que se citara como tercero obligado en el juicio al Estado Nacional "...en los términos de lo normado por los arts. 88, 89 y ccctes., del CCAyT (supletoriamente aplicable por imperio de lo preceptuado en el art. 28 de la ley 2145)? (fs. 69 vuelta). La Cámara fundó esa decisión en: (i) "...que la pretensión de las actoras remite a analizar normas dictadas por la Ciudad de Buenos Aires, como ser las leyes 1251, 3706, 4036, 4042, decreto 690/GCBA/06 y sus modificatorios, que no resultan aplicables en el ámbito nacional (fs. 1/31 vta., en especial punto V.2 y 3; y punto VI.4)? (fs. 1 vuelta), lo que redundaría en la "...falta de una comunidad de controversia que haga necesaria la intervención solicitada...? (fs. 1 vuelta); y, (ii) la demora que acarrearía la integración de la litis. 2. Tiene razón el GCBA en que corresponde equiparar a definitiva esa decisión, porque le impide asegurarse de que lo que se resuelva sea oponible al EN, cuya responsabilidad sostiene (cf. la doctrina de in re ?GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: K.M.P c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA)?, expte. n° 9205/12, sentencia del 21 de marzo de 2014). 3. El GCBA señala que la parte actora fundó su demanda, principalmente, en diversas normas federales (la CN, el PIDESyC, la DADyDH, la CETFDM y en las interpretaciones que ha hecho el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (cf. fs. 45, 57 y passim de la demanda), en las que el GCBA, invocando la doctrina de Fallos: 335:452, afirma asentada la responsabilidad del EN en sustitución parcial o total de la propia. Por lo demás, aunque no lo hubiera hecho la parte actora, lo cierto es que las invoca la demandada, circunstancia que lleva al mismo destino. 3.1. La circunstancia de hecho apuntada en el primer párrafo de este punto, y la doctrina de este Tribunal recordada en el segundo punto (no revisada por la sentencia recurrida) privan de todo sustento jurídico a la decisión recurrida. La Cámara omitió deliberadamente, y sin dar razones que lo justifiquen, valorar la citación del EN solicitada desde el ángulo de las normas federales en que se fundó la demanda; extremos, por otra parte, que habrían sido invocados en la decisión del juez de primera instancia que el a quo revisó. 3.2. El GCBA postula que la especie de obligación reclamada por la actora tiene fuente en normas federales que arrojarían responsabilidad tanto para el Estado federal como para el local, a lo que se sumarían normas locales que, sirviendo de instrumento a las federales, responsabilizarían al GCBA. En este escenario, la citación que reclama el GCBA busca hacer oponible al Estado Nacional la sentencia que, en su caso, recaiga en estas actuaciones, con el objeto de recuperar lo que abone de aquella porción de compromiso asumido por el Gobierno local para facilitar el cumplimiento del compromiso internacionalmente asumido por el Estado Nacional. 3.3. Desde esta perspectiva, asiste razón al GCBA en cuanto a que las razones por las que pide citar al Estado Nacional responden al supuesto contemplado en el art. 88 CCAyT, que requiere que se invoque una ?controversia común?. Que la controversia sea común significa que de uno de los lados de la obligación hay una pluralidad, activa o pasiva según el caso. En otras palabras, que la pretensión involucra a varios acreedores o a varios deudores. Ello así, la cláusula que establece las condiciones bajo las cuales alguien puede ser citado

coactivamente como tercero no impone ni que la relación jurídica que da origen a la obligación sea común, ni que lo sea su fuente.

4. En cuanto al fundamento de que la ley de amparo impide la articulación de un pedido de la especie involucrada, lo único que mostraría es la improcedencia de la vía intentada. Puesto en otros términos, si el a quo entiende que no existe otro proceso que permita vehiculizar de un modo idóneo la pretensión de la parte actora, tiene que arbitrar los medios para garantizar el derecho de defensa de las partes. Acudo a un ejemplo. El argumento de los jueces de mérito también impediría certificar la clase en un proceso colectivo vehiculizado a través de un amparo; solución en evidente oposición al derecho de defensa tanto de quienes dice representar la parte actora, a quienes no se les habría dado la oportunidad de decir si quieren o no formar parte del pleito, como de la parte demandada, quien no sabría contra quienes está litigando (cf. la doctrina sentada por la CSJN in re: ?PADEC c/ SWISS medical SA s/ nulidad de cláusulas contractuales, 21 de agosto de 2013?, ?Consumidores Financieros Asoc. Civil para su defensa c/ Banco Itaú Buen Ayre Argentina SA s/ ordinario?, ?Consumidores Financieros Asociación Civil c/ La Meridional Compañía Argentina de Seguros S.A. s/ ordinario, ambas sentencias del 24/06/14, entre otros).

5. Lo dicho hasta aquí lleva a hacer lugar a los recursos de queja y de inconstitucionalidad, revocar la sentencia apelada, y confirmar la de primera instancia en cuanto había hecho lugar al pedido de citación como tercero del Estado Nacional en los términos del art. 88 CCAyT (art. 31 de la ley nro. 402). La juez Inés M. Weinberg dijo:

1. La queja ha sido interpuesta en tiempo y forma -art. 33 de la ley 402- y debe ser admitida en cuanto refuta con éxito la denegación del recurso de inconstitucionalidad. Ello, en tanto logra plantear un caso constitucional en relación a la posible afectación a la garantía de defensa en juicio.

2. Ahora bien, el recurso de inconstitucionalidad también deberá tener favorable acogida. Con su presentación ante estos estrados, la demandada viene a mantener el recurso de inconstitucionalidad que oportunamente interpusiera contra la decisión de la Cámara que hizo lugar al recurso de apelación interpuesto por la actora y, en consecuencia, revocó la sentencia de primera instancia que había hecho lugar a citación como tercero del Estado Nacional. Según prescribe el art. 20 de la ley 2145, en el trámite de la acción de amparo ?todas las resoluciones son inapelables, excepto la sentencia definitiva, el rechazo in limine de la acción, la que resuelva reconducir el proceso, la que resuelva la caducidad de la instancia, el rechazo de una recusación con causa y las que versen sobre medidas cautelares. (...)?.

Por su parte, el artículo 90 del CCAyT -aplicable al caso en virtud de la supletoriedad al régimen procesal general expresamente prevista por el artículo 28 de la ley 2145- establece que es inapelable la resolución que admita la intervención de terceros. Conforme ello, la decisión de la juez de primera instancia que hizo lugar al pedido de citación efectuado por el GCBA resultaba inapelable, al no encuadrar éste en los supuestos previstos por la normativa citada.

3. Al fundar su decisión revocatoria, y sin perjuicio de haber considerado la limitación recursiva contenida en los artículos citados (conf. fs. 97/97 vuelta), la Cámara meritó de forma genérica que ?(...) la falta de una comunidad de controversia que haga necesaria la intervención solicitada (...), sumada a los perjuicios que la demora en integrar la litis provocaría en el marco de un amparo relativo al reclamo de derechos sociales, determinan la improcedencia del planteo formulado por el GCBA? (conf. fs. 1 vuelta). Así, la alzada decidió apartarse deliberadamente de la prescripción legal aplicable sin brindar argumento válido que lo justifique, incurriendo en un accionar arbitrario pasible de vulnerar el derecho de defensa de la demandada.

4. En virtud de las consideraciones expuestas, y de conformidad con lo concluido por la Fiscalía General, voto por admitir la queja, hacer lugar al recurso de inconstitucionalidad del GCBA y revocar la sentencia apelada. La jueza Alicia E. C. Ruiz dijo:

1. El art. 20 de la ley n° 2145 enumera cuáles son las resoluciones apelables en el marco del proceso de amparo. Esto implica establecer la competencia de la Cámara en relación con la revisión de decisiones de la instancia inferior, al tiempo que fija cuándo las partes disconformes con una decisión que los afecta pueden acudir a ella por la vía del recurso de apelación, y cuándo tienen vedado ese acceso. Conviene entonces transcribir la norma citada, que dispone: ?Todas las resoluciones son inapelables, excepto la sentencia definitiva, el rechazo in limine de la acción, la que resuelva reconducir el proceso, la que resuelva la caducidad de la instancia, el rechazo de una recusación con causa y las que versen sobre medidas cautelares. De la transcripción efectuada se extrae que la disposición, tras establecer como regla general que las decisiones recaídas en los procesos de esta clase son inapelables, prevé taxativamente (?excepto?) que sólo podrá articularse la apelación en alguno de los seis supuestos que enumera, sin establecer otras excepciones. La solución -que puede merecer defensas o reparos- es la decisión que el Poder Legislativo adoptó al regular el procedimiento del amparo. No puede soslayarse, además, que el carácter inapelable de las resoluciones como la que adoptara la jueza de primera instancia a fs. 94/95 vuelta de los autos principales no implica que sean irrecurribles. Esto es, si lo resuelto pudiera ser encuadrado en un caso constitucional, el afectado que entiende lesionadas garantías, derechos o principios consagrados en tratados internacionales, en la Constitución Nacional y/o en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires puede plantear recurso de inconstitucionalidad, a fin de habilitar la intervención del Tribunal Superior.

2. La decisión de primera instancia -que admitió la citación del EN como tercero- no estaba entre las excepciones enumeradas en el art. 20 de la ley n° 2145. Sin embargo, y a pesar de ello, la decisión fue objetada por la actora. La Cámara trató el recurso de apelación y revocó la sentencia de grado.

3. La introducción de la Sala al tratamiento de la apelación articulada se aparta arbitrariamente de la pauta

legal que regula el acceso a su sede cuando se trata de este tipo de acciones y configura, entonces, un exceso de jurisdicción que resulta lesivo del derecho de defensa (art. 18 CN) y da sustento suficiente a la procedencia del recurso de inconstitucionalidad. 4. De acuerdo a las consideraciones precedentes, corresponde: a) admitir la queja, b) hacer lugar al recurso de inconstitucionalidad y c) revocar la decisión que emitiera la Cámara. El juez José Osvaldo Casás dijo: 1. En mi concepto, la queja deducida por el GCBA debe ser rechazada. 2. En el caso, la jueza de primera instancia admitió la citación del Estado Nacional como tercero interesado y, luego, desestimó por improcedente el recurso de apelación de la parte actora con fundamento en lo dispuesto por el artículo 20 de la ley 2145 y en el artículo 90 del CAyT (fs. 94/95 vuelta y 106 del expte. n° A11054-2014/0, respectivamente). El accionante interpuso recurso de queja por apelación denegada ante la Cámara CAyT, y la Sala I lo resolvió favorablemente y revocó la providencia que había desestimado su apelación (fs. 97/97 vuelta de la presente queja). En consecuencia, la jueza de grado concedió el recurso de apelación contra la sentencia que admitió la citación del Estado Nacional y elevó las actuaciones a la Cámara CayT (fs. 107 y 113 del expte. n° A11054-2014/0, respectivamente). A continuación, la Sala I hizo lugar a la apelación interpuesta por la actora y revocó la sentencia de grado que había hecho lugar a la citación del Estado Nacional (fs. 124/125 del expte. n° A11054-2014/0). Para así decidir, consideró que la intervención de terceros en el pleito no podía conducir a desvirtuar el carácter expedito de la acción de amparo intentada y que la pretensión de la actora remite a analizar normas locales que no resultan aplicables en el ámbito nacional. Contra la sentencia de segunda instancia el GCBA interpuso el recurso de inconstitucionalidad (fs. 129/135 del expte. n° A11054-2014/0) que se pretende sostener ante este Estrado. En lo que aquí importa, en su recurso de inconstitucionalidad el GCBA plantea, puntualmente, dos agravios: a) la decisión que rechazó el planteo de citación del Estado Nacional como tercero al pleito prescindiría de la jurisprudencia del TSJ y de la CSJN en la materia por cuanto, a su criterio, a tenor de las normas constitucionales y supranacionales que resultan aplicables. b) el rechazo del planteo de citación del Estado Nacional constituiría un desacierto extremo que debería ser descalificado con fundamento en la doctrina de la arbitrariedad de sentencia. Ello así, pues a su criterio se habría omitido considerar que, conforme el art. 28 de la ley n° 2145, resultan de aplicación las disposiciones del CCAyT, entre las cuales se encuentran aquellas que regulan el instituto de la citación de terceros (v. art. 88 y siguientes). 3. Ahora bien, en lo que respecta a la admisibilidad del remedio en cuestión, entiendo que, si bien el fallo objetado no constituye la sentencia definitiva que pone fin al proceso, ya que no se resuelve sobre el derecho sustancial reclamado, al sellar la suerte adversa de la discusión en torno a la pretensión de incorporar a la causa a una parte que la demandada entiende necesaria en resguardo de sus intereses, podría entenderse que provoca a la recurrente un agravio de imposible reparación, aun cuando -de ser ello factible- intentara hacer valer un reclamo ulterior. Sin perjuicio de ello, a partir de la enunciación de los agravios esgrimidos, entiendo que no es posible considerar que en autos haya quedado configurada una cuestión constitucional en los términos del art. 113, inc. 3, de la CCBA. Es que, más allá del acierto o error de los argumentos brindados respecto del trámite y las reglas que corresponde aplicar en la acción de amparo intentada, con relación a aquellos expresados por la Cámara para resolver la cuestión de la citación del Estado Nacional como tercero -aspecto del litigio que viene controvertido aquí-, se advierte que el a quo ponderó los argumentos esgrimidos por el GCBA a la luz de las normas infraconstitucionales involucradas y, a continuación, las desestimó mediante fundamentos expuestos -al señalar que la citación, de naturaleza restrictiva, en el caso resultaba improcedente pues la participación reclamada no respondía a una intervención obligada del Estado Nacional; máxime cuando la pretensión de la parte actora sólo implicaba discutir el alcance de obligaciones que surgían de normas dictadas por la Ciudad de Buenos Aires (leyes n° 1251, 3706, 4036, 4042, decreto 690/GCBA/06 y sus modificatorios)-. Así pues, para arribar al decisorio que el GCBA impugna, los jueces de la causa se limitaron a ponderar el sentido y alcance de las pretensiones esgrimidas en el pleito y los fundamentos de derecho público local invocados -cuestión que resulta, en principio, de su facultad privativa (cfr. Fallos: 270:162; 284:109; 291:268; 295:548; 300:468, 689; 301:449, 712; 302:175, 1044; 303:774; 304:635; 315:1645, entre muchos otros, y este Tribunal in re: ?GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado? en: ?La Royal Sociedad Anónima de Servicios c/ GCBA s/ cobro de pesos?, expte. n° 5353/07, sentencia del 21 de diciembre de 2007, entre otros)-; mientras que, por su parte, los agravios planteados no logran poner de resalto deficiencias lógicas o de fundamentación que impidan considerar al pronunciamiento impugnado como la ?sentencia fundada en ley? a la que hacen referencia los arts. 17 y 18 de la Constitución Nacional. En consecuencia, las objeciones formuladas sólo traducen el desacuerdo de la recurrente con un aspecto de la sentencia objetada que remite a la consideración de una cuestión propia de los jueces de la causa, sin lograr demostrar que los magistrados intervinientes hayan excedido con su razonamiento toda interpretación posible del derecho infraconstitucional aplicable al caso o de las alegaciones de las partes. 4. Por lo demás, resta señalar que independientemente del planteo de citación del Estado Nacional efectuado en el sub examine -o de los que pretenda esgrimir el Estado local en cada uno de los numerosos amparos que tramitan en el fuero CAyT en los que se ventilan problemáticas habitacionales como las de autos-, todo aconsejaría que el GCBA arbitre las medidas y acciones que considere pertinentes para hacer efectiva la invocada corresponsabilidad del Estado Nacional por otras vías o carriles institucionales,

a partir del mandato constitucional que reclama que las potestades financieras nacionales y locales deben ejercerse coordinadamente y con razonabilidad (arts. 28 y 33 CN) estructurándose, teniendo en cuenta la armonización -fruto consecuente de un federalismo cooperativo o de concertación (arts. 1º, 5º, 121, 123 y 129, CN)-, en procura del imperativo de constituir la unión nacional y promover el bienestar general (Preámbulo), adoptando las medidas conducentes para lograr el progreso, la prosperidad del país y el adelanto y bienestar de todas las provincias (art. 75, incs. 18 y 19, CN) y asegurar un nivel de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional (art. 75, incs. 2 -tercer párrafo-, 8, 22 y 23, CN). En virtud de los argumentos expuestos, corresponde rechazar el recurso de queja interpuesto por el GCBA. Así lo voto. Por ello, concordantemente con lo dictaminado por el Sr. Fiscal General, por mayoría, el Tribunal Superior de Justicia resuelve: 1. Admitir la queja y hacer lugar al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2. Revocar la sentencia de fs. 124/125 de los autos principales. 3. Mandar que se registre, se notifique y, oportunamente, se devuelva al tribunal remitente. La juez Ana María Conde no suscribe la resolución por estar en uso de licencia. Correlaciones: Ponce, Pablo Julián c/GCBA s/amparo - Juzg. Cont. Adm. y Trib. N° 12 - 05/02/2015 Ver nota al fallo en Morel, Gabriela V.: ¿La admisión con carácter de tercero del Estado Nacional en las acciones de amparo que se reclama el derecho a la vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires? - ERREIUS - Temas de Derecho Administrativo - diciembre/2016

010923E