

Derecho A La Vivienda Digna Gobierno De La Ciudad Refaccion Programa Habitacional Emergencia Habitacional

JURISPRUDENCIA

Derecho a la vivienda digna. Gobierno de la Ciudad. Refacción.

Programa habitacional. Emergencia habitacional Se hacer lugar parcialmente al recurso de apelación interpuesto por la parte demandada y, en consecuencia, se ordena al Gobierno de la Ciudad -en el plazo que el juez de primera instancia determine- que ponga a disposición de las familias actoras una solución habitacional que permita su urgente relocalización en un sitio acorde a las limitaciones de movilidad de uno de los actores y a la cantidad de personas que conforman el grupo, debiéndose informar la solución propuesta para su oportuna valoración por el magistrado de grado. Ciudad de Buenos Aires, 20 de mayo de 2016

Y VISTOS: Las presentes actuaciones a fin de resolver el recurso de apelación interpuesto por el GCBA a fs. 151/159 vta., cuyo traslado fue contestado a fs. 167/173 vta., y; CONSIDERANDO: Voto de Gabriela Seijas: I. J.E.C., por derecho propio y en representación de su hija menor de edad C.O.C., y M.F.C. por derecho propio y en representación de sus hijos menores de edad, M.B.I.C., N.S.I., D.M.J.C.C. y L.Y.C.C. iniciaron acción de amparo contra el GCBA -Ministerio de Desarrollo Económico, Unidad de Gestión e Intervención Social- con el objeto de que la demandada ?...por conducto de la Unidad de Gestión e Intervención Social de la CABA (UGIS), proceda a efectuar las refacciones de la vivienda ubicada en la Manzana ..., Casa ... de la Villa 15 de esta Ciudad, con la provisión correspondiente de los materiales a tal fin? (fs. 1vta.). Guillermo Scheibler hizo lugar a la demanda y ordenó al GCBA que arbitre los medios necesarios a fin de proceder a la reconstrucción parcial de la vivienda ubicada en la Manzana ..., Casa ... de la Villa 15 de la CABA, de conformidad con el Informe Técnico y Proyecto glosado a fs. 75 vta./79. A tal fin, ordenó a la parte demandada que, en el plazo de treinta (30) días, acompañase el plan de obra y el cronograma de ejecución. Por otra parte, ordenó al GCBA de manera provisoria y mientras se realizan las refacciones indicadas, que incorpore al grupo familiar en el plan habitacional previsto por el decreto 690/06 o cualquier otro plan que resguarde adecuadamente los fines habitacionales. Para así decidir, aludió a instrumentos internacionales y diversas normas constitucionales y legales que reconocen el derecho a la vivienda digna. Específicamente hizo hincapié en la ley 3706, de Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle, y en la ley 4036, cuyo objeto consiste en la protección integral de los derechos sociales, priorizando el acceso de personas en estado de vulnerabilidad social. A su vez, analizó las constancias de la causa, las que daban cuenta de la precariedad de la vivienda y el problema de salud que padece el Sr. C. II. La decisión reseñada fue apelada por la demandada a fs. 151/159 vta., circunscribiendo sus agravios, en lo pertinente, a la inexistencia de una obligación jurídica incumplida. Manifestó la recurrente que la sentencia resultaba ?descalificable como acto fundado en ley, puesto que omitió considerar que todos los planteos de la parte actora eran abstractos desde su inicio? (fs. 155). Afirmó que la resolución no tuvo en consideración que en la cuestión traída a debate no se logró identificar ninguna omisión antijurídica que, en forma manifiesta, pudiera ser imputable al GCBA. Finalmente, invocó el precedente de la Sala II en ?Mendoza Galeano Librada c/ GCBA s/ amparo?, expte. N° A1837-2014/0, del 9 de octubre de 2014 que, por mayoría, confirmó la sentencia de grado en cuanto rechazó la pretensión de los actores de obtener la reparación de su vivienda con base en que no hay ninguna disposición jurídica que, en términos concretos, imponga al Estado dicha obligación. III. Por ley 4013 -que derogó la anterior ley de ministerios 2506- se sancionó la ley de ministerios del GCBA, fijando, entre otros, los objetivos y responsabilidades del Ministerio de Desarrollo Económico:?(...) 13. Diseñar y ejecutar las políticas, planes y programas vinculados a la regularización y urbanización de las villas, núcleos habitacionales transitorios y asentamientos informales de la Ciudad. 14. Diseñar y ejecutar políticas públicas de hábitat y viviendas que promuevan la reducción del déficit habitacional, coordinación con las áreas competentes. 15. Supervisar en coordinación con el Ministerio de Gobierno el fortalecimiento del Sistema Federal de Viviendas? (art. 24). Por su parte, por decreto 660/11 se aprobaron las estructuras orgánico funcionales de todos los organismos dependientes del GCBA. En ese orden fue creada la UGIS como un organismo fuera de nivel que funciona en la órbita del Ministerio de Desarrollo Económico del GCBA, bajo la dependencia de la Secretaría de Hábitat e inclusión (ver anexo I). Entre los objetivos que le fueron asignados, se encuentra: ?Formular, Implementar y ejecutar programas y planes habitacionales que se definan en orden a las villas, núcleos habitacionales transitorios y barrios carenciados, así como la atención de las situaciones de emergencia y asistencia comunitaria. Organizar, ejecutar y supervisar las obras de solución, mejoramiento habitacional, mantenimiento del hábitat en las situaciones de emergencia en villas y barrios carenciados, e integrarlos a la trama de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por ejecución de obras de construcción o autoconstrucción? (ver anexo II). La UGIS ejecuta sus competencias a través de las direcciones operativas de ?Asistencia Comunitaria? y de ?Gestión Pública? (anexo 2/9 del decreto 1063/09). La primera de ellas tiene a su cargo, en lo

pertinente, [d]etectar casos de emergencia habitacional y de hábitat en las áreas geográficas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se encuentran bajo su órbita de injerencia; establecer el grado de emergencia y proponer medidas para resolverlos (...)? La Dirección Operativa de Gestión Técnica, por su parte, se encarga de [p]lanificar obras tendientes a paliar las situaciones de emergencia habitacional y/o de hábitat suscitadas en las villas y núcleos habitacionales transitorios que se encuentran bajo la órbita de injerencia de la Unidad de Gestión de Intervención Social. Dirigir, supervisar y controlar el avance de obras y/o de proyectos en ejecución. (...) Participar en todas las etapas de contratación de obras. (...) Dirigir, supervisar, coordinar y certificar las tareas atinentes a reparaciones menores de viviendas (...)? Finalmente, la resolución 192/GCABA/SECHI/13, encomendó a la UGIS [la atención de las situaciones de emergencias y asistencia comunitaria de los distintos asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires, conforme las responsabilidades primarias conferidas oportunamente por Decreto n° 660/11? (art. 1°), destacando en los considerandos de la norma la necesidad [?...efectuar la correspondiente asignación presupuestaria para que el mentado organismo pueda en base a los principios de eficiencia, celeridad y eficacia cumplir con la tarea encomendada?]. El 1° de octubre de 2013, frente al requerimiento formulado por el señor C., representantes de la UGIS se presentaron en la vivienda que habitan los actores y relevaron la situación habitacional, económica y social (fs. 31/34). Se diagnosticó que el grupo familiar integra el grupo de [Prioridad 1? (fs. 31vta. y 74), toda vez que [?...los integrantes del grupo familiar se encuentran atravesando una situación de extrema vulnerabilidad social...? (fs. 31 vta.). Asimismo, mediante el informe técnico elaborado por la Gerencia Operativa de Gestión Técnica de la UGIS, se sugirió la entrega de materiales para la reconstrucción total de la cubierta y elevación de su altura para paliar la emergencia. Por otra parte, se indicó que para resolver la situación general de la vivienda se requería la relocalización de la familia ya que el terreno no contaba con las dimensiones necesarias para generar una unidad funcional que albergara al grupo familiar completo (v. fs. 36). El 2 de diciembre de 2014 se llevó a cabo una audiencia en la que -en síntesis- el señor C. manifestó la escasez de los materiales entregados y la imposibilidad de realizar por sí mismo la refacción debido a sus problemas de salud. Por su lado, el representante del GCBA indicó que con la entrega de materiales se cumplió con el objeto del proceso (fs. 110/vta.).

IV. La información recopilada en el expediente no permite hacer lugar a la petición tal y como ha sido formulada. Según se ha informado en el expediente, la vivienda que habitan los actores está construida en mampostería de ladrillo común de canto. El baño es externo y se comparte con otros vecinos. Las chapas y tirantes de la cubierta se encuentran seriamente deteriorados. Además, de las deficiencias de la calidad constructiva, las reducidas dimensiones del terreno imposibilitan una solución técnica adecuada. Tampoco es posible un desarrollo en altura, debido a que una escalera ocuparía un 40% de la superficie (fs. 242). Teniendo en cuenta las dimensiones del terreno y la cantidad de personas que conforman el grupo familiar (22 metros para 8 personas) no es posible admitir la habitabilidad de la construcción y la viabilidad del proyecto. Por otra parte, tampoco hay información suficiente sobre la situación sanitaria, las condiciones del lugar de emplazamiento y la posibilidad de que los medios físicos de integración social, como caminos de acceso, fueran aptos para personas con movilidad reducida. Tampoco se ha señalado cuál es el régimen de tenencia de la vivienda por parte de quienes conforman las dos familias actoras, esto es, nada han informado que permita saber si son propietarios, inquilinos, ocupantes de hecho o si la vivienda fue cedida en calidad de préstamo. En autos ha quedado demostrada la precariedad, en lo que hace a la calidad de los materiales con que está construida la vivienda, el peligro de derrumbe a que están expuestos y el hacinamiento de sus ocupantes. También está probado que el señor C., uno de los tres adultos que conforman los dos grupos familiares, padece una grave enfermedad conocida como enfermedad de Thevenard. Informó el doctor Francisco Jorge Famá, perito médico legisla, que se trata de un trastorno neurológico lentamente progresivo, de herencia autosómica dominante y que aparece entre la segunda y la cuarta décadas de la vida. La característica clínica principal es la pérdida progresiva de la sensibilidad termoalgésica en la zona distal de las extremidades inferiores; siendo las úlceras cutáneas crónicas un hallazgo característico. Las complicaciones más frecuentes son las fracturas espontáneas, osteomielitis y necrosis, así como la artropatía neuropática. En el caso del actor ha requerido amputación mediotarsiana en ambos pies (fs. 198). El profesional de la salud añadió que el tratamiento consiste en una buena higiene de los pies, utilizando calzado ortopédico adecuado, curas locales de las úlceras, siendo necesaria la amputación en caso de deformidad o infección grave. Su evolución es lenta, progresiva y a menudo incapacitante (fs. 197). Nada se ha informado en autos acerca del señor Carlos Eduardo Carlomagno, uno de los adultos que presumiblemente conforman el grupo, padre de las dos niñas menores de la señora C. (v. fs. 238/239). Ahora bien, pese a la carencia de ciertos datos relevantes, ha sido probada de manera suficiente la situación de precariedad y hacinamiento de la vivienda, y un nivel de riesgo para las personas que no puede ser desatendido. En ese sentido, el personal técnico especializado del propio gobierno demandado que ha relevado la situación de los actores han sido concluyentes sobre la necesidad de relocalizar a las familias (ver informe de fs. 36 y fs. 242). Por lo expuesto, entiendo que, pese a que no es posible acceder a la petición de reconstrucción de la vivienda, debe ordenarse al Gobierno de la Ciudad -en el plazo que el juez de primera instancia determine- que ponga a disposición de las familias actoras una solución habitacional que permita su urgente relocalización en un sitio acorde a las

limitaciones de movilidad del señor C. y a la cantidad de personas que conforman el grupo y que, además, informe la solución propuesta para su oportuna valoración por el magistrado de grado. Voto de la jueza Mariana Díaz: I. Coincido con la solución propuesta por la jueza Gabriela Seijas por los argumentos que en sentido concordante quedaron expuestos en la causa ?Quispe Gerardo c/ GCBA y otros s/ amparo?, expte. N°A45.757-2014/0, sala I, sentencia del 16/3/16, a los que me remito en lo pertinente en función de los hechos comprobados en autos, ya analizados en el voto de la señora jueza preopinante. Así, tal como surge de lo desarrollado en los autos ?Quispe?, y toda vez que, en el caso, la actora se encuentra incluida en los grupos a los que las previsiones legales asignan derecho a un alojamiento de conformidad con la jurisprudencia del TSJ, el GCBA deberá presentar ante el juzgado de origen una solución para atender el derecho a la vivienda del grupo familiar actor con el alcance indicado precedentemente por mi colega. Asimismo, hasta tanto se provea el mencionado alojamiento, se le deberá otorgar el monto suficiente a fin de alcanzar la protección reconocida. Las cuestiones que se susciten a partir de las medidas destinadas a dar cumplimiento a la condena serán objeto de tratamiento durante la etapa de ejecución de sentencia ante la primera instancia.

Disidencia parcial de la jueza Fabiana Schafrick de Núñez: I. Los actores iniciaron la presente acción de amparo contra el GCBA-Ministerio de Desarrollo Económico, Unidad de Gestión e Intervención Social- por hallar afectados derechos y garantías de rango constitucional, en particular el derecho a la vivienda. Específicamente solicitaron que la demandada por intermedio de la Unidad de Gestión e Intervención Social de la Ciudad de Buenos Aires (UGIS), efectúe las refacciones de la vivienda ubicada en la Manzana ..., Casa ... de la Villa 15. El juez de primera instancia hizo lugar a la petición efectuada por los actores. Ordenó al GCBA que arbitre los medios necesarios a fin de proceder a la refacción de la vivienda en cuestión, de conformidad con el Informe Técnico y Proyecto glosado a fs. 75/79 vta. y, provisionalmente, mientras se realizan las refacciones indicadas que incorpore al grupo familiar en el plan habitacional previsto en el decreto 690/06 y sus modificatorios o cualquier otro plan que resguarde sus necesidades habitacionales ?otorgando una suma que cubra dichas necesidades de acuerdo al estado actual del mercado?. II. El Gobierno de la Ciudad apeló la decisión. Sostuvo que la resolución en crisis excede el objeto del amparo y se apartó de la jurisprudencia establecida por el TSJ. Aseveró que no se configuraba en el caso acto u omisión lesiva, que no existía obligación jurídica incumplida, y que la sentencia invadía la zona de reserva de los poderes legislativo y ejecutivo por haber legislado y condenado al Gobierno sin causa. Afirmó que el juez se había apartado de las constancias de la causa, de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad en materia de derecho a la vivienda y subsidios habitacionales. Enfatizó que la condena prevé prestaciones que no se encuentran previstas en normativa legal alguna. III. La parte actora contestó el traslado de los fundamentos a fs. 167/173 vta. Solicitó se declare desierto el recurso y, en subsidio, que se rechacen los agravios de su contraria. Dictaminaron el Sr. Asesor Tutelar y la Sra. Fiscal ante la Cámara (v. fs. 186/188 vta. y fs. 177/184 vta.). A fs. 189/196 vta. el Defensor ante la Cámara presentó un informe confeccionado por el arquitecto Jorge Lucas Rossini, quien concluyó que la vivienda debía ser reconstruida por completo con materiales nobles utilizados de forma correcta y que si bien no se observa riesgo de derrumbe inminente, la forma en que se encuentran empleados los materiales combinado con el mal estado general producido por el sistemático ingreso de agua y el poco mantenimiento acarrea una situación de peligro constante. Agregó que el estado de los materiales impide su reutilización y que debería construirse una rampa que reemplace los escalones del pasillo de acceso para que el actor pueda desplazarse sin dificultades, dado que se encuentra en silla de ruedas. Corrido el traslado de dicho informe y la pertinente vista al Asesor Tutelar, se citó a las partes a una audiencia en la que acordaron una nueva fecha a fin de que asista algún representante de la Unidad de Gestión de Intervención Social. A fs. 242/245 el GCBA -Ministerio de Desarrollo Social- por intermedio de la UGIS elevó un informe suscripto por el arquitecto Guillermo Meyer donde efectúa un detalle de la edificación donde habitan los actores junto a sus hijos. Afirmó que además de las deficiencias en la calidad constructiva de la vivienda, las dimensiones del terreno imposibilitan una solución técnica adecuada que garantice condiciones mínimas de habitabilidad con la incorporación de un sanitario interno y una superficie que permita superar la situación de hacinamiento. Aconsejó la relocalización de la familia. A fs. 255/263, el Defensor acompañó un nuevo informe actualizado, confeccionado por el arquitecto Rossini, que además presentó un esquema de propuesta de una vivienda conforme el plano de fs. 260. Se pronunció por la destrucción completa de la casa. IV. A fin de analizar la reseña que antecede corresponde señalar que en el Título Segundo, denominado ?Políticas Especiales?, de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires se dispone: ?Art. 17.- La Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades.? Más adelante, en vinculación directa con la cuestión del caso, expresa: ?Art. 31.- La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1) resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos...?. La CSJN ha señalado que este derecho, específicamente a acceder a una prestación habitacional, no es una mera declaración, sino

una norma jurídica con vocación de operatividad (in re "Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo s/ recurso de hecho?). Y agregó que los derechos que consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado, se encuentran sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial, de modo de consagrar un umbral mínimo de tutela para que ?...una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad? (considerando 12). Naturalmente que la remisión se debe complementar con lo establecido en los tratados internacionales con rango constitucional (art. 75, inc. 22, C.N.), entre otros, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 11, se establece: "[l]os Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento." V. Que, en esa dirección, el legislador local, en primer término, sancionó la ley 3706 por medio de la cual definió qué individuos deberían considerarse en situación de ?emergencia habitacional?, esto es, en situación de calle o en riesgo de estarlo (art. 2°). Según esta norma, la ?...red de alojamiento nocturno...? no constituye un medio para atender el derecho que consagra el art. 31 de la CCBA. Y ?...se consideran personas en situación de calle a los hombres o mujeres adultos/as o grupo familiar, sin distinción de género u origen que habiten en la calle o espacios públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en forma transitoria o permanente y/o que utilicen o no la red de alojamiento nocturno? (inc. a, art. 2°). Más tarde, se dictó la ley 4036, cuyo objetivo es ?...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 Autónoma de Buenos Aires? (art. 2°). En el artículo 5° se establecen distintos tipos de prestaciones, a saber, económicas, técnicas y materiales. Por su parte, en el artículo 6° se define a la vulnerabilidad social como la condición de riesgo o dificultad que inhabilita, afecta o invalida la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos. Se agrega en la norma que "[s]e considera ?persona en situación de vulnerabilidad social a aquellas que por razón de edad, género (...) o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran dificultades para ejercer sus derechos?. Específicamente, con relación a los grupos familiares integrados por niños menores de edad que se encuentren en situación de vulnerabilidad social, en la ley 4042, artículo 3°, se preceptúa que en ?...todos los programas de vivienda o hábitat que se ejecuten con intervención del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberá otorgarse prioridad a los grupos familiares con niñas, niños y adolescentes, sin perjuicio de los demás criterios que establezcan las normas específicas?. De este modo, dentro del universo de personas en situación de vulnerabilidad social el legislador - como lo expresaron los jueces Lozano y Conde, que en este aspecto comparte el juez Casás, entre otros in re ?Veiga Da Costa?-, ha establecido un tratamiento particularizado, relacionado con la heterogénea situación de vulnerabilidad que se puede presentar, a saber: a) personas mayores y discapacitadas, tienen, entre otros, derecho a un alojamiento; y, b) el resto de las personas en esa situación tienen acceso prioritario a las políticas sociales que instrumente el GCBA, pero dentro de este segundo grupo están en una situación privilegiada los grupos familiares con niños/as (artículos 3°, de la ley 4042). VI. En ese marco y sin perjuicio de lo destacado por el GCBA en cuanto a la inexistencia de legislación y programas que contemplen la refacción de viviendas, cabe destacar que la UGIS, dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico del GCBA, tiene por objetivos, entre otros, la organización, supervisión y hábitat en las situaciones de emergencias en villas y barrios carenciados (cf. dto. 2075/07, anexo 2°). A dicha base normativa se agrega el estado de salud del Sr. C. y el reconocimiento por parte del GCBA de la situación de vulnerabilidad que atraviesan los actores junto a sus hijos menores de edad (v. fs. 74/81, 242/245). Asimismo, cabe destacar que si bien en dichos informes se afirma la imposibilidad material de construir una vivienda con la cantidad de metros necesarios para albergar a la totalidad de las personas que conforman a la familia actora y que, a su vez, solucione las condiciones de hacinamiento, lo cierto es que la pretensión se basa en la reconstrucción de la vivienda en idénticas condiciones a la que ya poseen pero con materiales nobles que impida su derrumbe a la que sólo se le agrega una rampa de acceso para el señor C.. Descripto el contexto en el que se encuentra el grupo familiar y la prueba obrante en la causa, entiendo que corresponde confirmar la decisión de grado, pues ésta resulta adecuada en tanto procura una tutela que proteja el estándar mínimo que resguarde prestaciones de tipo esencial que protejan la integridad física y la salud de quienes habitan la Casa ... de la Villa 15, Manzana Asimismo, mientras se realizan las refacciones indicadas, se le otorgue al grupo familiar actor una suma suficiente que cubra las necesidades habitacionales de acuerdo al actual estado del mercado. Por lo expuesto, por mayoría, SE RESUELVE: 1) Hacer lugar parcialmente al recurso de apelación interpuesto por la parte demandada a fs. 151/159 vta. En consecuencia, de conformidad con los votos de las juezas Gabriela Seijas y Mariana Díaz, corresponde ordenar al Gobierno de la Ciudad -en el plazo que el juez de primera instancia determine- que ponga a disposición de las familias actoras una solución habitacional que permita su urgente relocalización en un sitio acorde a las limitaciones de movilidad del señor C. y a la cantidad de personas que conforman el grupo y que, además, informe la solución propuesta para su oportuna valoración por el magistrado de grado; 2) Disponer, de conformidad con lo establecido en los

votos de las juezas Mariana Díaz y Fabiana Schafrik de Núñez, que hasta tanto se provea el mencionado alojamiento, se le deberá otorgar el monto suficiente a fin de garantizar la protección reconocida; 3) Imponer las costas en el orden causado (conf. arts. 14 de la CABA, 28 de la ley n° 2145 y 62 del CCAyT), sin perjuicio de destacar que la parte actora fue patrocinada por el Ministerio Público de la Defensa. Regístrese. Notifíquese a las partes por cédula, con carácter urgente y con habilitación de días y horas. La confección de la cédula para la demandada queda a cargo de la parte actora. Oportunamente devuélvase.

Correlaciones: P., W. J. c/GCBA s/amparo - Juzg. Cont. Adm. y Trib. - N° 3 - 02/06/2015

008226E