

Derecho A Una Vivienda Digna Subsidio Estatal Renovacion

DOMINGO, 10 DE ENERO DE 2021

JURISPRUDENCIA

Derecho a una vivienda digna. Subsidio estatal. Renovación. Se mantiene el fallo hizo lugar a la acción de amparo, declarando la inconstitucionalidad de la modificación introducida por el artículo 1 del decreto n° 239/13 al artículo 5 del decreto n° 690/06, en lo que hace al impedimento de renovación del subsidio habitacional. Buenos Aires, 19 de agosto de 2016

Vistos: los autos indicados en el epígrafe; resulta: 1. Llegan estas actuaciones al Tribunal para resolver el recurso de queja deducido por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, GCBA) contra la denegatoria de su recurso de inconstitucionalidad (fs. 5/15). 2. Graciela Verónica Galván, por derecho propio y en representación de sus tres hijos menores de edad, promovió acción de amparo contra el GCBA y el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, IVC) con el objeto de que se les brindase una solución habitacional definitiva y permanente (fs. 22/45 vuelta). La sentencia de primera instancia hizo lugar al amparo. A su vez, declaró la inconstitucionalidad de la modificación introducida por el artículo 1 del decreto n° 239/13 al artículo 5 del decreto n° 690/06, en lo que hace al impedimento de renovación del subsidio habitacional (fs. 74/76). 3. Disconforme, el GCBA apeló esa decisión (fs. 56/73). La Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario -en lo que aquí es dable destacar- resolvió hacer lugar parcialmente a la apelación y modificar la sentencia de primera instancia en el sentido de adecuarla al criterio fijado en la ley n° 4036, mediante el cual se establece un umbral mínimo para brindar prestaciones económicas, tomando en consideración las circunstancias particulares de los beneficiarios. Asimismo, revocó la declaración de inconstitucionalidad efectuada en la instancia anterior (fs. 78/83 vuelta). 4. Contra ese pronunciamiento, el GCBA interpuso recurso de inconstitucionalidad (fs. 84/94 vuelta), que fue denegado por la Cámara (fs. 2/3) y que motivó la queja indicada en el punto 1. 5. Requeridos sus dictámenes, la Asesoría General Tutelar consideró que correspondía rechazar la queja (fs. 113/116 vuelta), y la Fiscalía General, a su turno, propició hacer lugar parcialmente al recurso de hecho y al recurso de inconstitucionalidad con el mismo alcance, revocar parcialmente la sentencia recurrida y ordenar al GCBA a mantener a la actora como beneficiaria del subsidio instrumentado por el decreto n° 690/06 (y sus modificatorios) mientras subsista la situación de hecho y de derecho sobre cuya base se resuelve (fs. 119/120 vuelta). Fundamentos: Las juezas Inés M. Weinberg y Ana María Conde dijeron: 1. El recurso directo del GCBA no resulta formalmente admisible y en consecuencia, corresponde su rechazo. 2. Oportunamente se requirió a la recurrente que acreditara (...) la interposición en término del recurso de inconstitucionalidad. [Y que] en igual plazo, acomp[añara] copia completa y legible de: a) la demanda, su contestación y la sentencia de grado; b) el recurso de apelación del GCBA, el responde de la parte actora y Asesoría General Tutelar y la sentencia que lo resuelve, c) el recurso de inconstitucionalidad del GCBA y sus contestaciones. (...) (v. fs. 17 vuelta punto 4). Encontrándose debidamente notificada la providencia de fs. 17 vuelta -el 16/12/2015 (fs. 18 vuelta)-, y a pesar de la prórroga que le fuera concedida a fin de acompañar las copias de las piezas procesales solicitadas (fs. 20), la recurrente cumplió parcialmente con lo requerido. Así, el GCBA omitió acompañar, entre otras cosas, la constancia que acreditaba la interposición en plazo del recurso de inconstitucionalidad, ello en tanto la copia de fs. 84/94 vuelta carece del cargo correspondiente, razón por la cual no puede determinarse si el mismo fue deducido en término. Esto sella la suerte adversa de la queja, toda vez que está a cargo de la parte que plantea un recurso acreditar los elementales requisitos formales para su tratamiento, y particularmente, la interposición en término de sus presentaciones cuando los plazos al efecto resultan perentorios (v. art. 22 ley 2145, art. 2 ley 402 y art. 137 CCAyT; ver doctrina concordante del TSJ en ?Rojas, Salomé Leila y otros s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ?Rojas, Salomé Leila y otros? Expte. 10184/13; ?Quiroga, Norma Beatriz y otros s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ?Incidente de apelación en autos Quiroga, Norma Beatriz s/ art. 181:1 Usurpación (Despojo), CP (p/L 2303)? Expte. 10411/13; ?Limpia Buenos Aires S.A. s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en ?Limpia Buenos Aires S.A. c/ GCBA s/ beneficio de litigar sin gastos?, Expte. 8148/11, sentencia del 29 de febrero de 2012; Club Atlético River Plate, Asoc. Civil s/ inf. art(s) 4.1.1.2, habilitación en infracción- L 451?, Expte. 7936/11, sentencia del 24 de agosto de 2011, y sus citas entre otros). 3. Por lo expuesto, la queja de fs. 5/15 debe ser rechazada. Así lo votamos. La jueza Alicia E. C. Ruiz dijo: 1. La queja del GCBA ha sido interpuesta en tiempo y forma por parte legitimada -art. 33 de la ley n° 402-. Sin embargo, no puede prosperar ya que carece de una crítica suficiente de las razones por las que la Cámara del fuero no admitió el recurso de inconstitucionalidad que aquélla viene a defender. 2. Al denegar el recurso de inconstitucionalidad del Gobierno, los magistrados indicaron que éste no había planteado adecuadamente un caso constitucional. Explicaron: (i) que el recurrente no había relacionado los preceptos constitucionales invocados con los términos de la sentencia impugnada; y (ii) que las cuestiones objeto de tratamiento en el

decisorio atacado versaron sobre extremos de hecho, prueba y derecho infraconstitucional. Por lo demás, los camaristas descartaron la existencia de un supuesto de arbitrariedad o gravedad institucional. 3. En su recurso directo, la Ciudad no consigue poner en crisis la decisión interlocutoria que declaró inadmisibile el remedio extraordinario que aquél pretende sostener. Es que allí se limita a reiterar los agravios que expusiera en su recurso de inconstitucionalidad, sin hacerse cargo de los defectos de fundamentación que individualizaron los jueces de la Sala interviniente, y aunque reseña algunos de los argumentos del auto denegatorio, no los articula con los términos de su presentación. 4. Por las razones expuestas, corresponde rechazar la queja intentada. Así lo voto. El juez José Osvaldo Casás 1. Más allá de las atinadas consideraciones de índole formal que desarrollan mis colegas Inés M. Weinberg y Ana María Conde en sus votos -que comparto-, entiendo que en el sub examine la suerte adversa de la queja está sellada toda vez que no se verifica una cuestión constitucional. 2. La Cámara CAyT señaló que?...la parte actora está constituida por una mujer de 39 años que se encuentra a cargo de tres menores de 17, 16 y 13 (...) que el grupo familiar se encuentra atravesando una situación de vulnerabilidad social y sus ingresos son insuficientes? (81 vuelta). Así los jueces de la causa resolvieron?...modificar la sentencia con los alcances señalados en los puntos VI? (fs. 83 vuelta). En particular, en el considerando VI indicaron que ?el modo de establecer el subsidio deberá partir de la base fijada en el decreto n°239/13 (o el que lo reemplace. Luego este podrá calcularse bajo los siguientes parámetros: 1) atender a la composición del grupo familiar; 2) determinar las unidades de referencia en que dicha composición se traduce (debiendo considerarse únicamente los parámetros asignados al sexo masculino); y 3) calcular, según la cantidad de adultos equivalentes que representa el grupo familiar, el monto que respete la pauta de referencia fijada por el artículo 8° de la Ley n°4036, así como atender debidamente a las particularidades que hacen a la conformación de cada grupo familiar? (fs. 82 vuelta). 3. A partir de lo expuesto, es posible advertir que la sentencia recurrida se limitó a reponer las prioridades fijadas por el Legislador que, con arreglo a la doctrina sentada por este Tribunal in re ?Alba Quintana, Pablo c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido?, expte. n° 6754/09, sentencia del 12 de mayo de 2010, los jueces pueden presumir no respetadas. Vale recordar que, de conformidad con lo resuelto en aquel precedente, mientras se mantenga el sistema de subsidios habitacionales, los jueces están en condiciones de ordenar que se le mantenga el beneficio a las personas que la Constitución y las leyes ponen en situación de prioridad frente a las restantes -salvo que el GCBA acredite que aplica los recursos para subsidiar a personas que están en una situación preferente frente a quien le es denegado el beneficio, ya sea por padecer una mayor necesidad, medida según parámetros válidamente adoptados por los órganos que representan la voluntad popular, o porque estando en igual situación la medida del beneficio acordado es menor a la reconocida-.

El GCBA no se hace cargo de esa doctrina; tampoco de discutir la situación de vulnerabilidad en que la Sala I consideró a la parte actora. Por su parte, el recurrente sostiene que la Alzada habría desconocido la jurisprudencia de este Tribunal empero no explica en qué consistiría ese apartamiento. Finalmente, tampoco se hace cargo de que la ley n° 4042 establece expresamente que ?[e]n 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?. 4. En lo que hace al alcance del derecho reconocido en favor de la parte actora, la Cámara CAyT citó el art. 8 de la ley n° 4036 e interpretó que en tal previsión el Legislador local estableció un piso mínimo para las prestaciones económicas de las políticas sociales, al aludir a que ?en ningún caso podrá ser inferior a la Canasta Básica de alimentos establecida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) o el organismo que en el futuro lo reemplace?. Al mismo tiempo, destacó que el GCBA con la Dirección General de Estadísticas que, entre sus funciones, establece las canastas de consumo (en particular, la alimentaria) de la Ciudad de Buenos Aires prestando particular atención a la composición de la familia y las unidades de referencia en que dicha composición se traduce y concluyó que esos indicadores resultaban útiles para analizar las peticiones concretas, en tanto no resulten desacreditados o no respeten las circunstancias de hecho del expediente. Por otro lado, cabe recordar que el monto del subsidio del programa ?Atención para Familias en Situación de Calle? -creado por el decreto n° 690/06- fue actualizado por última vez -mediante el decreto n° 239/2013- el 17 de junio de 2013, pese al aumento de los costos habitacionales en razón de los significativos índices inflacionarios registrados en nuestro país. En este contexto, en la medida en que la declaración de inconstitucionalidad es una medida excepcional, de extrema gravedad institucional y la última ratio del ordenamiento jurídico, los jueces de la Cámara CAyT pudieron haber decidido no avanzar con una declaración de inconstitucionalidad sobreviniente por la erosión del poder adquisitivo de los importes consignados en el decreto n° 239/2013, y valerse de una propuesta hermenéutica sistémica enderezada a poner en valor el régimen de asistencia a los sectores más vulnerables y sin techo. Es que, el monto del subsidio habitacional fijado en el decreto n° 239/2013 habría perdido significativo poder de compra como consecuencia del proceso inflacionario ocurrido desde el 17 de junio de 2013, y tal situación podría haber conducido, quizás, a una declaración lisa y llana de inconstitucionalidad de los valores allí establecidos. Por su parte, el GCBA no acredita que la sentencia resistida resulte palmariamente insostenible. Al respecto, interesa señalar que la demandada no se ha hecho cargo de que,

al momento de fallar la Cámara CAyT, la canasta básica de alimentos del INDEC -índice definido por el Legislador local como parámetro de referencia- había dejado de estar disponible desde el año 2013; al tiempo que, para otros planes sociales que también adoptan tal estudio estadístico como referencia, el propio GCBA ha reglamentado la posibilidad de recurrir a otras estimaciones públicas o privadas ante la falta de actualización de ese índice (cfr. decreto n° 249/2014, en cuanto reglamenta el art. 8 de la ley n° 1878). En consecuencia, desde mi punto de vista no se ha logrado evidenciar que la pauta hermenéutica propuesta por los jueces de la causa respecto de la normativa infraconstitucional aplicable se haya apartado de los criterios informadores y de la ratio legis que el orden jurídico vigente suministra a los jueces para apoyar sus decisiones.

5. De todos modos, aun cuando la interpretación finalista efectuada haya procurado computar de manera armónica el conjunto del ordenamiento jurídico vigente en materia de prestaciones económicas orientadas a paliar déficits en materia habitacional, lo cierto es que, llegado el caso, si en la etapa de ejecución de sentencia la aplicación de tales estándares condujera a consecuencias concretas notoriamente irrazonables, la demandada interesada podrá reclamar en esa ocasión que se conjuguen los principios contenidos en la ley, a la luz de la interpretación propiciada por los magistrados de grado, con los elementos fácticos del caso, pues el consciente desconocimiento de unos u otros no se compadece con la misión de administrar justicia.

El Tribunal cintero también ha destacado en su constante jurisprudencia que ¿no debe prescindirse de las consecuencias que naturalmente derivan de un fallo toda vez que constituye uno de los índices más seguros para verificar la razonabilidad de la interpretación y su congruencia con el sistema en que está engarzada la norma? (in re ¿Saguir y Dib, Claudia Graciela s/ Autorización?, del 6 de noviembre de 1980; Fallos: 302:1284 y, en sentido concordante, Fallos: 312:156 y 329:5913, entre otros).

En virtud de lo expuesto, corresponde rechazar la queja intentada por el GCBA a fs. (5/15).

El juez Luis Francisco Lozano dijo:

1. Los planteos del GCBA dirigidos a cuestionar la sentencia que lo condenó a que otorgase a la actora el subsidio instrumentado a través del decreto n° 690/06 (y sus modificatorios) o el monto actual de la Canasta Básica Alimentaria (en adelante, CBA) que publica la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEyC) del GCBA, lo que sea superior, suscitan esta jurisdicción extraordinaria, en tanto, si bien la decisión objetada no define el monto específico que condena a otorgar, supedita la aplicación de la regla normativa que, entiende, rige el caso -el decreto n° 690/06 (y sus modificaciones)- a una exigencia que no surge de la ley (cf. mi voto in re ¿GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Ore Márquez, María Elizabeth c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA)?, Expte. nro. 12552/15, y su acumulado ¿Ore Marquez, Maria Elizabeth s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Ore Marquez, Maria Elizabeth c/ GCBA s/ incidente de apelación?, Expte. nro. 12580/15, sentencia del 6 de julio de 2016 y sus citas).

2. Sentado ello, no se encuentra controvertido que la parte actora es una mujer de 39 años, con tres hijos menores de edad y que se encuentra atravesando una situación de vulnerabilidad social y sus ingresos son insuficientes? (81 vuelta). Además, el GCBA no plantea una cuestión constitucional, o federal, en torno a la situación de vulnerabilidad de la actora, ni cuestiona que cumpla con la condición de acceso a las prestaciones económicas que impone el art. 8 de la ley n° 4036.

En tales condiciones, por los fundamentos que desarrollé al votar in re ¿Ore Marquez?, citado, y en ¿GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en/ Abdala, Analía Verónica c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA)?, expte. n° 9963/13, sentencia del 14 de agosto de 2014 -y, posteriormente, in re: ¿GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Blanco, Flavia Maricel c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)?, expte. n° 10073/13, sentencia del 3 de noviembre de 2014-, corresponde hacer lugar a los recursos de queja y de inconstitucionalidad deducidos por el GCBA, revocar la sentencia de fs. 89/90 vta., y condenarlo a que mantenga a la parte actora como beneficiaria del subsidio instrumentado por el decreto n° 690/06 (y sus modificatorios) mientras subsista la situación de hecho y de derecho sobre cuya base se resuelve.

Finalmente, si bien la solución propiciada demandaría solicitar a las instancias de mérito los autos principales, en tanto mi voto constituye, conforme el resultado que surge del acuerdo, una posición de minoría, deviene innecesario avanzar en tal sentido.

Por ello, de acuerdo con lo dictaminado por el Sr. Fiscal General Adjunto, por mayoría, el Tribunal Superior de Justicia resuelve:

1. Rechazar la queja interpuesta por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

2. Mandar que se registre, se notifique y, oportunamente, se remita a la Sala interviniente para que sea agregada a los autos principales.

011947E