

Derecho A Una Vivienda Digna Subsidio Estatal

DOMINGO, 10 DE ENERO DE 2021

JURISPRUDENCIA

Derecho a una vivienda digna. Subsidio estatal. Se mantiene el fallo que hizo lugar al amparo deducido a fin de que se les brindase una vivienda digna en condiciones de habitabilidad, pues se encuentra acreditada la situación de vulnerabilidad social del grupo familiar actor, por tratarse de una mujer a cargo de tres hijos menores de edad y que no ha podido insertarse en el mercado laboral formal. Buenos Aires, 13 de julio 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. 5/17). 2. Julieta Silvina Castro, por derecho propio y en representación de sus hijos menores, promovió acción de amparo contra el GCBA con el objeto de que se les brindase una solución habitacional definitiva y permanente (fs. 22/51 vuelta). La sentencia de primera instancia hizo lugar al amparo (fs. 70/84 vuelta). 3. Disconforme, GCBA apeló esa decisión (fs. 85/100). La Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario resolvió hacer lugar parcialmente a la apelación y modificar la sentencia de conformidad con lo expuesto en el considerando 9º (fs. 117/120). Los magistrados, ponderaron -en lo que aquí es dable resaltar- que se encontraba acreditada la situación de vulnerabilidad social del grupo familiar actor, por tratarse de una mujer a cargo de tres hijos menores de edad y que no ha podido insertarse en el mercado laboral formal (fs. 118 vuelta). 4. Contra ese pronunciamiento, el GCBA interpuso recurso de inconstitucionalidad (fs. 121/131), que fue declarado inadmisibles 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. 150/155), y la Fiscalía General, a su turno, propició admitir parcialmente la queja y, con el mismo alcance, hacer lugar al recurso de inconstitucionalidad, revocar parcialmente la sentencia recurrida y ordenar al GCBA a mantener a la actora como beneficiaria del subsidio instrumentado por el decreto 690/06 (y sus modificatorios) mientras subsista la situación de hecho y de derecho sobre cuya base se resuelve (fs. 157/158 vuelta). Fundamentos: La juez Inés M. Weinberg dijo: 1. La queja ha sido interpuesta en tiempo y forma -art. 33 de la ley 402- no obstante, no puede prosperar y debe ser rechazada toda vez que no rebata en forma suficiente la denegatoria del recurso de inconstitucionalidad intentado, así como tampoco acredita la existencia de un caso constitucional (arts. 113, inc. 3, de la CCABA y 27 de la ley 402). 2. Entiendo aplicable mutatis mutandis la doctrina de la CSJN en lo concerniente a los fundamentos que deben expresar las quejas por recursos denegados -conf. Fallos 287:237; 298:84; 302:183; 311:133, 2338, 2462; 331:373 entre otros-. En efecto, las genéricas invocaciones sobre las garantías constitucionales afectadas revelan sólo una mera disconformidad con lo resuelto, sin lograr conectarse adecuadamente con las razones que dan fundamento a la sentencia denegatoria a cuyos términos corresponde remitirse en honor a la brevedad. Asimismo, debe recordarse que la tacha de arbitrariedad no tiene por objeto la corrección de fallos equivocados o que se consideran tales, sino que atiende sólo a los supuestos y desaciertos de gravedad extrema en que, a causa de ellos, quedan descalificados como actos judiciales? -conf. Fallos 235:654; 244:384; 248:129, 528 y 584; 294:376 entre otros-. Finalmente, la referencia a la doctrina de la ?gravedad institucional? invocada no aparece respaldada con un fundamento apto para demostrar de qué manera la decisión recaída en el caso efectivamente incidiría sobre los intereses de la comunidad o los principios institucionales básicos de la Constitución Nacional -conf. Fallos 324:533, 833; 326:2126 y 4240 y sus citas-. Sobre tales premisas, debe concluirse que el tribunal a quo arribó a una solución jurídicamente posible, con fundamentos y base suficientes, no logrando los agravios vertidos evidenciar deficiencias lógicas o de fundamentación en el pronunciamiento atacado que impidan considerarlo como una ?sentencia fundada en ley?, en la inteligencia establecida por los artículos 17 y 18 de la Constitución Nacional. 3. Por todo lo expuesto, oída la Fiscalía General y de conformidad con lo concluido por la Asesoría General Tutelar, corresponde rechazar el recurso de queja interpuesto por el GCBA. Así lo voto. 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 inadmisibles 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 dijo: 1. La queja deducida por el GCBA (fs. 5/17) debe ser rechazada pues el recurrente no ha logrado rebatir la razón por la cual la Cámara CAyT denegó la concesión de su recurso de inconstitucionalidad -esto es, por entender que en el caso no se había logrado acreditar la configuración de una cuestión constitucional en los términos del art. 113, inc. 3, de la CCABA-. 2. La Cámara CAyT señaló que ¿se encuentra acreditada de manera adecuada la situación de vulnerabilidad social en la que se encuentra el grupo familiar actor, por tratarse de una mujer sola, a cargo de 3 hijos menores de edad y que no ha podido insertarse en el mercado laboral formal? (fs. 118 vuelta). Así los jueces de la causa resolvieron ¿[m]odificar la sentencia de grado de conformidad con lo expuesto en los considerandos 9?. En particular, en el considerando 9º indicaron que ¿...teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad social acreditada, la demandada deberá readecuar la prestación económica concedida en el marco de la ley N°4.036 observando las siguientes directrices: (i) atender a la concreta composición del grupo familiar (en el caso, una mujer de 32 años y 3 hijos - una adolescente de 17 años, y dos varones de 11 y 3 años); (ii) determinar las unidades consumidoras en que dicha composición se traduce (¿adulto equivalente?, cuya tabla de correspondencias también se encuentra publicada por el GCBA -v.http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/canastas_de_consumo1.pdf- ¿Canastas de Consumo de la Ciudad de Buenos Aires. Metodología y Cálculos iniciales?, punto C5.1); y (iii) calcular, según la cantidad de unidades consumidoras que represente el grupo familiar, el monto correspondiente a la canasta básica alimentaria actualizada, que resultará, a la vez, la suma que deberá otorgar la demandada a los efectos de dar cumplimiento con la sentencia. Para efectuar el cálculo aludido, al momento de definir la conformación del grupo familiar (punto i), habrá de considerarse la edad de las personas que lo integran sin distinción de género o, en otras palabras, tomando los valores que corresponden al género al que se le otorga el porcentual más elevado; ello así, en atención a la garantía constitucional de igualdad de trato. 9.2. Cabe agregar a ello que, si la aplicación del mecanismo referido diese como resultado una prestación económica más exigua que los montos establecidos a través de los decretos N°690/06 y sus modificatorios, la demandada deberá, a los efectos de cumplir con la sentencia que por esta decisión se confirma, ajustar su prestación a las sumas estipuladas en esta última normativa. En otras palabras, al momento de concretar la ejecución del pronunciamiento, deberá recurrirse a aquella opción que, de acuerdo con el marco normativo vigente (art. 31 de la CCABA, ley N°4.036 y decretos N°690/06 y modificatorios), resultase más beneficiosa para quien se encuentre en situación de vulnerabilidad: esto es, o bien los montos que correspondiesen al grupo familiar del caso según la canasta básica alimentaria que publica la Dirección General de Estadísticas y Censos del GCBA; o bien los contemplados en el programa de Atención para Familias en Situación de Calle? (fs. 119 vuelta/120). 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 II 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 ultima 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 cívico también ha destacado en su constante jurisprudencia que "(n)o 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. 5/17. 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 (cfr. fs. 117/120), 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 32 años de edad, con tres hijos menores de edad a cargo. 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 -, 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. 117/120, 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, emitido el dictamen 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. La jueza Ana María Conde no suscribe la resolución por estar en uso de licencia.

011852E