

Subsidio Habitacional Decreto 167 2011

JURISPRUDENCIA

Subsidio habitacional. Decreto 167/2011

Se revoca la

sentencia que declaró la inconstitucionalidad del artículo 2 del decreto n° 167/2011 -en cuanto eliminaba la posibilidad de extensión de los plazos contemplados en el artículo 5 del decreto 690/06- y se ordena al GCBA mantener a la actora como beneficiaria del subsidio habitacional, mientras subsista la situación de hecho y de derecho sobre la base de la cual se resuelve. Buenos Aires, 31 de agosto de 2015 Vistos: los autos indicados en el epígrafe; resulta: 1. Llegan estas actuaciones al Tribunal para decidir el recurso de inconstitucionalidad deducido por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, GCBA) concedido parcialmente por la Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario (fs. 416/417 vuelta) y el recurso de queja interpuesto a fs. 500/509 -respecto de los puntos que fueran rechazados por la Alzada-. 2. En autos, la Sra. Haydee Beatriz Quinteros, por derecho propio y en representación de su hija menor de edad, promovió acción de amparo contra el GCBA con el objeto de que se les otorgue una solución que les permita acceder a una vivienda adecuada (fs. 1/22 vuelta). 3. El juez de grado -en lo que aquí corresponde destacar-hizo lugar a la acción entablada (fs. 225/228 vuelta). 4. Disconformes con lo decidido, tanto el GCBA como la actora apelaron el pronunciamiento y expresaron agravios (fs. 230/242 vuelta y fs. 245/253 vuelta, respectivamente). La Cámara rechazó el recurso planteado por el GCBA e hizo lugar parcialmente a la apelación de la actora. Consecuentemente, modificó el pronunciamiento de grado en los siguientes términos: i) declarar la inconstitucionalidad del artículo 2° del decreto n° 167/2011; y (ii) ordenar al GCBA que garantice a la amparista y a su grupo familiar el acceso a una vivienda adecuada por los medios que estimase corresponder (fs. 358/365 vuelta). 5. Disconforme con el pronunciamiento dictado, el GCBA dedujo recurso de inconstitucionalidad (fs. 369/377 vuelta), y una vez contestado el traslado pertinente por la parte actora (fs. 387/401), la Sala III lo concedió exclusivamente en cuanto a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 2° del decreto n° 167/11 y lo denegó respecto a las demás cuestiones (fs. 416/417 vuelta). 6. El GCBA planteó la queja -a la que se hace referencia en el punto 1- contra la resolución denegatoria del recurso de inconstitucionalidad. 7. Requeridos sus dictámenes, la Asesoría General Tutelar propició el rechazo de la queja y las defensas esgrimidas en el recurso de inconstitucionalidad (fs. 521/528), y la Fiscalía General sostuvo que correspondía hacer lugar a la queja y al recurso de inconstitucionalidad deducidos por el GCBA, revocar la sentencia recurrida y reenviar las actuaciones a la Cámara de Apelaciones interviniente a fin de que dictara un nuevo fallo conforme a derecho (fs. 530/544 vuelta). Fundamentos: Los jueces Ana María Conde y José Osvaldo Casás dijeron: 1. Tal como lo ha señalado la CSJN de manera inveterada, la declaración de inconstitucionalidad de una norma es un acto de suma gravedad institucional al que debe arribarse únicamente ante la insalvable incompatibilidad de un precepto normativo con las normas constitucionales en juego y, siempre, como última ratio del orden jurídico (doctrina de Fallos: 306:1597; 315:923; 322:2415; 331:2068, entre muchos otros). Partiendo desde esa premisa, entendemos que la declaración de inconstitucionalidad del art. 2 del decreto n° 167/11 en cuanto modificó el art. 5 del decreto n° 690/06 ¿en lo que hace al impedimento de renovación del subsidio? -planteo respecto del cual la Cámara concedió el recurso de inconstitucionalidad- debe ser revocada. Vale recordar aquí que, de conformidad con lo resuelto en el precedente ¿Alba Quintana, Pablo c/ GCABA y Otros s/ Amparo (Art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido?, expte. N° 6754/2009, sentencia del 12 de mayo de 2010, en Constitución y Justicia [Fallos del TSJ], Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, t. XII A, ps. 654 y siguientes -no reseñado ni ponderado por el tribunal a quo-, mientras se mantenga el sistema de subsidios habitacionales establecido por el decreto n° 690/06 (y sus modificatorios), 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-. Esta doctrina permite resguardar las prioridades previstas en la CCABA y armonizar el orden normativo aplicable al caso particular, sin exceder las facultades asignadas al Poder Judicial; al tiempo que exige a los jueces adecuar la decisión teniendo en cuenta que las circunstancias en este tipo de procesos son altamente dinámicas -por ejemplo, en caso de variaciones en la situación o capacidad laboral de alguno de los integrantes de la parte actora, en la conformación del núcleo familiar accionante, en la salud de sus miembros, etc-; máxime cuando las decisiones en este tipo de procesos en los que se reclaman derechos sociales de naturaleza prestacional no causan estado. Así pues, en la medida que la decisión del tribunal a quo también puede entenderse apoyada en la valoración de la situación de la parte actora -grupo familiar compuesto por una mujer con una hija menor de edad, cuyos ingresos son insuficientes para cubrir sus necesidades básicas y que se

encuentra en situación de emergencia habitacional (cf. fs. 227 vuelta y fs. 358/365 vuelta de los autos principales)- y que la demandada no ha rebatido esas conclusiones a fin de demostrar un desacierto de gravedad extrema en virtud del cual el decisorio no pueda adquirir validez jurisdiccional, corresponde ordenar el mantenimiento de la asignación del beneficio mientras el GCBA demandado no acredite ante los jueces de la causa la existencia de nuevas circunstancias que modifiquen la situación de la parte actora en los términos del precedente ?Alba Quintana? ya reseñado -frente a lo limitado de los recursos económicos-; sin necesidad de declarar la inconstitucionalidad de la norma de marras. 2. Por su parte, el GCBA ha logrado acreditar la configuración de una cuestión constitucional en lo que respecta al alcance del derecho que se ha reconocido en cabeza de la parte actora, como se explicará a continuación. En el caso, el GCBA resiste la sentencia de la Cámara CAyT que (i) rechazó el recurso de la demandada y (ii) hizo lugar parcialmente al de la actora, modificó la sentencia de grado y, en consecuencia: declaró la inconstitucionalidad del art. 2 del decreto n° 167/2011 --en cuanto eliminó la posibilidad de extensión de los plazos contemplada en el art. 5 del decreto n° 690/06-- y rechazó los planteos referidos al monto del subsidio establecido en el art. 5 del decreto 690; ordenó a la demandada que garantice a la amparista y su grupo familiar el acceso a una vivienda adecuada por los medios que estime corresponder, y en caso de que la prestación consista en un subsidio, estableció que su importe debería ser suficiente a lo largo del tiempo para afrontar el costo de la vivienda mientras no cambiasen las condiciones para ejercer el derecho (fs. 365 vuelta). Interesa señalar aquí que si bien la Cámara CAyT rechazó los planteos de inconstitucionalidad referidos al monto del subsidio, al ordenar al GCBA que garantice a la actora el acceso a una vivienda adecuada, vino a condenar a la demandada a abonar íntegramente el costo de la vivienda de la accionante, dejando de lado los topes previstos en los programas habitacionales establecidos en las normas vigentes. Teniendo en cuenta, entonces, que no se encuentra controvertido que la parte actora: i) es una mujer sola a cargo de una hija menor a quien los jueces de mérito entendieron en una situación de prioritaria tutela y ii) se encuentra en situación de vulnerabilidad social, la cuestión planteada resulta sustancialmente análoga a la resuelta por este Tribunal in re: ?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, más recientemente, 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 03 de noviembre de 2014. En ese marco, corresponde remitir a los fundamentos que expusimos en el precedente ?Blanco? recién mencionado -los que deberán ser incorporados mediante agregado de copia de esa decisión a este expediente-. Por ello, votamos por hacer lugar a la queja y al recurso de inconstitucionalidad de la demandada; revocar la sentencia impugnada y, en consecuencia, ordenar al GCBA a que mantenga a la parte actora en el programa habitacional vigente, mientras subsistan las condiciones comprobadas en autos por los jueces de la causa. Costas por su orden (art. 14, CCABA). Así lo votamos. El juez Luis Francisco Lozano dijo: 1. La Cámara CAyT ordenó al GBCA ?... que garantice a la amparista y a su grupo familiar el acceso a una vivienda adecuada por los medios que estime corresponder, y que en el caso de que la prestación consista en un subsidio, su importe deberá ser suficiente a lo largo del tiempo para afrontar el costo de la vivienda mientras no cambien las condiciones para ejercer el derecho, circunstancias que se controlarán en la instancia de grado? (cf. fs. 365 vuelta). 2. Cualquiera sea el acierto de la decisión de la Cámara, no se encuentra controvertido que la parte actora está conformada en las condiciones que señala el punto 2 de los ?resulta?, y que está en situación de vulnerabilidad social. Tampoco es materia de discusión la vinculación, o anclaje, que tiene la parte accionante con la Ciudad ni la vigencia de la ley n° 4036 al tiempo del dictado de la sentencia aquí cuestionada 3. Ello así, la cuestión planteada resulta sustancialmente análoga a la resuelta por este Tribunal in re: ?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, más recientemente, 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 03 de noviembre de 2014. 4. En ese marco, corresponde remitir a los fundamentos y a la solución a que arribé en el precedente ?Blanco? recién mencionado. Por ello, voto por hacer lugar a la queja y al recurso de inconstitucionalidad; revocar la sentencia de Cámara; y, condenar al GCBA a que mantenga a la parte actora como beneficiaria del subsidio instrumentado por el decreto n° 690/06 (y sus modificatorios) mientras se mantenga la situación de hecho y de derecho sobre cuya base se resuelve. Costas por su orden (cf. el art. 14 de la CCBA). La juez Inés M. Weinberg dijo: Recurso de Inconstitucionalidad (Expte. 11541/14): 1. El recurso de inconstitucionalidad ha sido concedido ?... exclusivamente en cuanto a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 2 del decreto 167/11 (...)? -v. fs. 498 vuelta-; el resto de las cuestiones ventiladas por el GCBA en su recurso de inconstitucionalidad fueron denegadas, y la recurrente ha presentado queja sobre dicha decisión. 2. La aludida norma determina los montos y la forma de otorgamiento de los subsidios habitacionales por parte del GCBA. La Sala III de la CCAyT en la sentencia de fondo destacó que el artículo 5 del decreto 690/06 -antes de ser modificado- establecía expresamente que la autoridad de aplicación podía ?extender los plazos previstos para el subsidio?, esto es, no ofrecía impedimento a la extensión temporal del beneficio. Afirmó que el artículo 2 del decreto 167/11 eliminó del precitado art.

5 del Decreto 690/06 la mencionada cláusula, motivo por el cual, entiende que se derogó la posibilidad de renovar el subsidio una vez finalizadas las diez primera cuotas, lo que interpretó como una modificación regresiva y por ende violatoria del artículo 31 de la CCABA -v. fs. 486-.

3. Al igual que la mayoría de este Tribunal, entiendo que no resulta per se inconstitucional que el Estado atienda el derecho a la vivienda mediante la entrega de subsidios temporarios con un monto dinerario normativamente determinado -v. ?Veiga Da Costa, Rocío c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido? expte. 10229/13, sentencia del 30 de abril de 2014 y ?GCBA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Abdala, Analía Verónica c/GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCBA)?, expte. 9963/13, sentencia del 14 de agosto de 2014 y sus citas entre muchos otros-. En esta inteligencia, debe destacarse que los parámetros constitucionales de suficiencia, al efecto de preservar el cumplimiento de la manda de reconocimiento del derecho a una vivienda digna prevista por el artículo 31 de la CCABA, necesariamente diferirán según las circunstancias de hecho relevadas en cada caso concreto y -huelga aclararlo- según lo que en definitiva los jueces de la causa resuelvan conforme dichas circunstancias. En tal sentido, la modificación establecida por la normativa en análisis tampoco puede ser calificada en sí misma como ?regresiva?, cuando (i) no necesariamente en todos los casos se requerirá una renovación o ampliación de los subsidios otorgados por sobre lo establecido normativamente para dar adecuado cumplimiento a lo establecido por el precitado artículo 31 de la CABA, y por otra parte, (ii) cuando no existen elementos en la causa por los que se pueda sustentar dicha conclusión. Sin perjuicio de lo expuesto, debe agregarse también aquí que en atención a la forma en que quedó resuelto el caso sobre las circunstancias relevadas por los jueces intervinientes, no resultaba necesaria la declaración de inconstitucionalidad de la normativa en cuestión por la modificación operada. Tiene dicho la CSJN que ?la declaración de inconstitucionalidad de una ley es un acto de suma gravedad institucional que debe ser considerado como la última ratio del orden jurídico y, en caso de duda, debe estarse por su constitucionalidad. Sólo debe acudir a aquella cuando la repugnancia de la ley inferior con la norma calificada de suprema sea manifiesta y la incompatibilidad inconciliable? -conf. Doctrina fallos: 285:322, 242:73, 285:369, entre otros- lo que mutatis mutandi debe aplicarse al caso. Por todo lo expuesto, oída la Asesoría General Tutelar y de conformidad con lo concluido por la Fiscalía General, corresponderá hacer lugar al recurso concedido, revocar la sentencia en cuanto a la declaración de inconstitucionalidad supra expuesta, y reenviar las actuaciones a la Cámara de Apelaciones interviniente para que a través de jueces distintos se dicte un nuevo fallo ajustado a lo aquí decidido. Recurso de Queja (Expte. 11499/14): 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). Entiendo aplicable mutatis mutandi la doctrina de la CSJN en lo concerniente a los fundamentos que deben expresar las quejas por recursos denegados -v. 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 también aquí 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. Por todo lo expuesto, oída la Fiscalía General y de conformidad con lo concluido por 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 por recurso de inconstitucionalidad denegado del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, aunque interpuesta en tiempo y forma, no puede prosperar. 2. Para vedar el acceso del demandado a esta instancia, la Sala III sostuvo que en su presentación, aquél se había limitado a exponer su desacuerdo con lo decidido, y que ?[p]or otra parte, la alegación de que el tribunal habría omitido evaluar elementos de juicio relevantes que demostrarían que el actor no se encuentra en situación de vulnerabilidad, sólo revela[b]a la discordancia del recurrente con la apreciación de la prueba realizada por [aquel] tribunal?. Los vocales explicaron que el GCBA no indicaba ?... cuáles serían las pruebas que habrían sido ignoradas, ni por qué razón ellas conducirían a la solución que se propone? (fs. 417 y vuelta). 3. En su recurso directo, la Ciudad no consigue poner en crisis la decisión interlocutoria que declaró inadmisibles el remedio extraordinario que pretende sostener. Es que allí no hace más que manifestar que su recurso de inconstitucionalidad debía ser concedido por los jueces a quo, sin articular sus

argumentos con los términos del auto denegatorio, ni hacerse cargo de que su presentación en efecto fue declarada parcialmente admisible. En este escenario, no hay más que rechazar la queja que tramita en el expte. n° 11499. 4. A partir de lo resuelto respecto de la queja del GCBA, resulta inoficioso decidir acerca del recurso de inconstitucionalidad parcialmente concedido y que tramita en el expte. n° 11541. Ello, porque no corresponde al Tribunal pronunciarse en abstracto acerca de la declaración de inconstitucionalidad del art. 2 del decreto n° 167/11 cuando -rechazada la presentación directa de la parte demandada- la obligación de hacer que surge del segundo punto de la parte dispositiva de la sentencia de Cámara sobre el fondo (fs. 486 vuelta), ha adquirido firmeza. 5. Por las razones expuestas, corresponde declarar abstracto el tratamiento del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en cuanto fue concedido por la Cámara, y rechazar la queja que aquél intentara. Así lo voto. Por ello, emitido el dictamen por el Sr. Fiscal General, por mayoría, el Tribunal Superior de Justicia resuelve: 1. Admitir la queja y hacer lugar al recurso de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2. Revocar la sentencia de fs. 358/365 vuelta y ordenar al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 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. 3. Imponer las costas por su orden. 4. Agregar a este expediente copia de la sentencia dictada por el Tribunal el 3 de noviembre de 2014, en los autos ?GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Blanco, Flavia Maricel c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)? (expte. n° 10073/13). 5. Mandar que se registre, se notifique con copia de la sentencia indicada en el punto anterior y, oportunamente, se devuelva al tribunal remitente.

007126E