

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 contemplado 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 hechos y de derecho en base a la cual se resuelve. Buenos Aires, 31 de agosto de 2015

Vistos: los autos indicados en el epígrafe; resulta: 1. El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante GCBA), dedujo recurso de inconstitucionalidad (fs. 322/333) contra la sentencia de la Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario (fs. 311/318 vuelta), que resolvió rechazar su recurso de apelación, hacer lugar parcialmente al presentado por la actora, revocar la sentencia de grado, declarar la inconstitucionalidad del artículo 2° del decreto n° 167/2011 -en cuanto eliminaba la posibilidad de extensión de los plazos contemplado en el artículo 5° del decreto n° 690/06-, y ordenar al GCBA que "... garantice a la amparista el acceso a una vivienda adecuada [...], excluyendo a los paradores u hogares, y en 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..." (fs. 318/318 vuelta). 2. Para resolver de ese modo, los jueces de mérito tuvieron en cuenta que la parte actora no había logrado superar las condiciones de precariedad que en su momento sustentaron su inclusión en los programas habitacionales, perdurando su situación de vulnerabilidad (fs. 315 vuelta). 3. En el recurso de inconstitucionalidad, el GCBA expresó que la sentencia incurría en arbitrariedad, constituía un supuesto de gravedad institucional y afectaba el derecho de defensa en juicio, el debido proceso, el derecho de propiedad, la división de poderes y el principio de legalidad. La Sala concedió el recurso "... exclusivamente en cuanto a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 2° del decreto 167/11..." (fs. 374/375 vuelta). 4. Ante dicho decisorio, el GCBA dedujo recurso de queja (fs. 385/393 vuelta). A fs. 381 se dispuso la acumulación del recurso directo (cf. expte. n° 11492/14) al expte. n° 11531/14. 5. Requerido su dictamen, el Sr. Fiscal General opinó que correspondía hacer lugar al recurso de inconstitucionalidad, revocar la sentencia recurrida y reenviar las actuaciones a la Cámara interviniente a fin de que dicte un nuevo fallo conforme a derecho (fs. 405/420).

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 amparista -persona sola, con problemas de salud, que se encuentra en situación de vulnerabilidad (cf. fs. 254 y 315 vta.)- 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 ordenó a la demandada que garantizara a la amparista el acceso a una vivienda adecuada por los medios que estime corresponder, excluyendo a los paradores u hogares; y estableció que, en caso de que la prestación consistiera en un subsidio, su importe debería ser suficiente a lo largo del tiempo para afrontar el costo de la vivienda (fs. 318/318 vta.). Interesa señalar aquí que si bien la Cámara CAyT rechazó el pedido de declaración de inconstitucional del monto del subsidio establecido en el art. 5 del decreto n° 690/06, al fallar del modo reseñado en el párrafo anterior, vino a condenar al GCBA a abonar íntegramente el costo de la vivienda de la parte actora, 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 persona sola, con problemas de salud 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 expusieramos 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 del GCBA; 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. Asiste razón al GCBA recurrente en sostener que cuando la Cámara condenó a ?...que garanti[ce] a la amparista el acceso a una vivienda adecuada por los medios que estim[as]e corresponder...? (cf. fs. 318 de las actuaciones principales), da al derecho a la vivienda digna una extensión que no surge de normativa alguna, razón por la cual corresponde hacer lugar a los recursos de queja e inconstitucionalidad de fs. 395/383 vta. yfs. 322/ 333 y revocar el pronunciamiento impugnado. 2. En ese orden de ideas, las razones que desarrollamos con la jueza Ana María Conde en el caso ?GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en ?K.M.P. c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)?, Expte n° 9205/12, sentencia del 21 de marzo de 2014, a las que me remito, conducen a señalar que los alcances del derecho a la vivienda surgen todos de la ley y pueden ser resumidos del siguiente modo: La ley n° 3706 define qué personas están en ?emergencia habitacional?, empero no reglamenta las prestaciones que satisfacen el derecho a una vivienda digna (cf. el punto 5 de aquel voto). La ley n° 4036 (que se encontraba vigente al tiempo del dictado de la sentencia aquí cuestionada V. fs. 311 y BOCBA n° 3851 del 09/02/2012), en materia habitacional, acuerda dos derechos distintos (a) prioridad en el acceso a las prestaciones de las políticas sociales que brinde el GCBA; y (b) a recibir ?un alojamiento? (cf. el punto 6 de dicho voto conjunto). Los dos requisitos ?comunes o generales? que deben cumplir quienes pretendan acceder a esos derechos son (1) ser ciudadano/a de la Ciudad o en el caso de los extranjeros cumplir con los requisitos para estar empadronado en la Ciudad (cf. los puntos 7.1 a 7.3 de dicho voto); y (2) estar en la situación de calle, o en la de riesgo de estarlo, a que se refiere el art. 2 de la ley n° 3706 (cf. los puntos 8 a 8.2). Si la prestación es de índole económica además se deben cumplir con los requisitos del art. 7 de la ley (cf. los puntos 9 y 9.1 del voto a que me vengo refiriendo). Ahora bien, para acceder al derecho a ?un alojamiento?, la ley agrega que la persona debe ser discapacitada (cf. la definición del art. 23 de la ley n° 4036, V. puntos 11 y 11.1 de aquel voto) o mayor de 60 años (cf. el art. 18 de la ley, V. el punto 12 de aquel voto). Las personas que no cumplen con alguno de esos dos requisitos, pero sí con los ?comunes o generales?, tienen derecho a un acceso prioritario a las políticas sociales que instrumente el GCBA; dentro de este segundo grupo la ley n° 4.042 pone en una situación privilegiada a los grupos familiares con niños/as (cf. los puntos 13 a 13.1 del voto en comentario). Finalmente, como las políticas actuales del GCBA en materia habitacional no establecen reglas para la distribución de los beneficios que se ajusten a los parámetros en la distribución que establece la ley n° 4036, los jueces pueden presumir que el GCBA aplica los recursos para subsidiar a personas que están en una situación preferente frente a quien le niega el beneficio por agotamiento del plazo previsto para la expiración del subsidio y, por ende, ordenar que le sean mantenido a las personas que las leyes 4036 y 4042 ponen en situación de prioridad frente a las restantes (cf. los puntos 13 a 13.5 del voto conjunto en ?K.M.P., citado?). 3. Sentado lo anterior, y dado que en el sub lite no vienen controvertidos los hechos, corresponde a este Tribunal resolver la cuestión planteada (art. 31 de la ley n° 402) 4. En efecto, cualquiera sea el acierto de la decisión de la Cámara, el GCBA no ha cuestionado la apreciación de los hechos realizada por el a quo sobre cuya base concluyó que la amparista se encuentra ?situación de vulnerabilidad social?. Es decir, la recurrente no ha demostrado que la parte actora no se encuentre, por su situación de vulnerabilidad social, dentro

de uno de los grupos que la ley considera prioritarios. 5. Por ello, corresponde revocar la sentencia de Cámara de fs. 311/318 vta. 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: 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. 375 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. 317 vuelta/318-. 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 CCABA)", 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, 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: 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, 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. 374/375 vuelta). 3. En su recurso directo, la Ciudad no consigue poner en crisis la decisión interlocutoria que declaró inadmisibile 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 intentada. 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° 11531. 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 contenida en el punto 5 del dispositivo de la sentencia de la Cámara, 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 dedujera. 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. 311/318 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), como parte integrante del voto conjunto de los jueces Ana María Conde y José Osvaldo Casás. 5. Mandar que se registre, se notifique con copia de la sentencia indicada en el punto anterior y, oportunamente, se devuelva al tribunal remitente. 007124E