

Subsidio Habitacional Recurso De Inconstitucionalidad Queja

JURISPRUDENCIA

Subsidio habitacional. Recurso de inconstitucionalidad. Queja

Se rechaza la queja planteada ante el rechazo del recurso de inconstitucionalidad, en el marco de una acción de amparo contra el GCBA con el objeto de que se ordene a las autoridades administrativas que le provean a la actora una solución habitacional definitiva y permanente. Buenos Aires, 14 de julio de 2015 Vistas: las actuaciones indicadas en el epígrafe, resulta:

1. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, GCBA) acude en queja ante el Tribunal (fs. 7/15), a fin de sostener el recurso de inconstitucionalidad que oportunamente dedujera contra la sentencia de la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario que revocó parcialmente la de primera instancia, que había hecho lugar a la acción de amparo y ordenado al GCBA que "... mantenga a la amparista, en el programa creado por el decreto N° 690/2006 (modificado por los decretos 960/2008 y 167/2011), otorgando una suma que cubra dichas necesidades de acuerdo al actual estado del mercado..." (fs. 108/117 de los autos principales a los que corresponderá la foliatura que en lo sucesivo se mencione, excepto indicación expresa).

2. En el caso, María Isabel Cornejo Salas, por derecho propio, promovió acción de amparo contra el GCBA con el objeto de que se ordene a las autoridades administrativas que le provean "... una solución habitacional definitiva y permanente..." (fs. 1/26). La sentencia de primera instancia -en lo que aquí corresponde destacar- hizo lugar a la acción entablada y rechazó el planteo de inconstitucionalidad de las normas contenidas en los decretos n° 690/06, 960/06 y 167/11 (fs. 108/117).

3. Disconformes con lo decidido, tanto el GCBA como la actora apelaron el pronunciamiento y expresaron sus agravios (fs. 122/136 y fs. 139/143, respectivamente). La Sala I rechazó el recurso del Gobierno e hizo lugar parcialmente al interpuesto por la amparista (fs. 169 y vuelta). Para así decidir, la Cámara tuvo en cuenta que "... la actora es una mujer de 51 años, actualmente 53 (fs. 28), sola, víctima de la violencia de género (fs. 33, 34/34 vta., 35), que padecería problemas psiquiátricos (fs. 34), artrosis en columna cervical y gastritis crónica...".

4. Contra esa resolución, en lo que aquí interesa relatar, la Ciudad interpuso recurso de inconstitucionalidad (fs. 172/186 vuelta). Previa contestación por la parte actora (fs. 189/208), la Cámara denegó la concesión del recurso (fs. 247/250), lo que motivó la presentación directa que tramita ante el Tribunal (fs. 7/15 de la queja).

5. Al requerirse su dictamen, el Sr. Fiscal General sostuvo que correspondía hacer lugar a la queja y al recurso de inconstitucionalidad deducido por el GCBA; revocar la sentencia recurrida y reenviar las actuaciones a la Cámara de Apelaciones a fin de que dicte un nuevo fallo conforme a derecho (fs. 25/44 vuelta de la queja).

Fundamentos: La juez Inés M. Weinberg dijo: La queja deducida por el GCBA ha sido interpuesta en tiempo y forma -art. 33 de la ley 402- sin embargo, no puede prosperar y debe ser rechazada. Los agravios expuestos, tal como han sido planteados, no alcanzan a formular una crítica concreta, suficiente y fundada para rebatir lo resuelto por la Cámara al decidir el rechazo del recurso; ello así, toda vez que: (a) invocan genéricamente una garantía constitucional afectada -el artículo 14 de la CCABA por la falta de acto lesivo- que no logra conectarse adecuadamente con lo resuelto y las razones expuestas que dan fundamento a la sentencia que ataca, (b) invocan la afectación del debido proceso sin indicar cuáles fueron concretamente las medidas de pruebas de las que se vio privada, así como tampoco referencia su eventual incidencia con relación a lo decidido, (c) hacen caso omiso sobre las apreciaciones de hecho acreditadas en la causa que sustentan lo resuelto en virtud de lo establecido por la ley 4036, norma que tampoco ataca en su anclaje constitucional, y (d) no explicitan ni fundan adecuadamente en donde radica la arbitrariedad de lo decidido, así como tampoco por qué lo resuelto reviste gravedad institucional.

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 entre otros-. 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 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 Luis Francisco Lozano dijo: 1. La Cámara hizo lugar al recurso de apelación de la actora, entendió que las ?...circunstancias del caso precedentemente descriptas resultan análogas, mutatis mutandis, a las analizadas en la causa ?Llanos Miranda Celma c/ GCBA s/ amparo (art. 14, CCABA)', expte. n° EXP 39066/0, sentencia del 26 de agosto de 2013?, por lo que correspondía remitirse a lo allí dispuesto (cf. fs. 169 de los autos principales, a los que corresponderán de ahora en más las citas que se realicen). El GCBA sostiene que el ordenamiento jurídico, a diferencia de lo que entendió el a quo, no le reconoce a las personas que están en la situación de la parte actora un derecho a recibir el monto suficiente para pagar el alquiler de un inmueble. En particular, manifiesta que el derecho a una vivienda digna está reglamentado por el decreto 690/06 y sus modificatorios (cf. fs. 172/186). Por su parte, la parte actora, más allá de los motivos formales que apunta que a su entender deberían llevar a declarar inadmisibile el recurso del GCBA, sostiene que la leyes n° 3706 y n° 4036 le acuerdan el derecho que la Cámara le reconoció (cf. fs. 189/208). 2. En ese contexto, tal como a continuación se explicará, corresponde que la queja sea rechazada tanto en relación a los agravios dirigidos a cuestionar la obligación de asistencia en favor de una persona en las condiciones de la parte actora, como respecto de los agravios dirigidos a cuestionar la solución a la que arribó la Cámara, esto es, condenar al GCBA a que dé a dicha parte actora los montos suficientes para pagar el alquiler de un inmueble. 3. En el sub examine no se encuentra controvertido que la parte actora (i) es una mujer de 54 años, sola, víctima de violencia de género, que padecería problemas psiquiátricos, artrosis en columna cervical y gastritis crónica (fs. 169), circunstancia que le impide superar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra, y (ii) que no cuenta con recursos económicos suficientes (fs. 169). Tampoco el GCBA viene discutiendo que la parte actora no cumpla con los requisitos de anclaje en la Ciudad que establece la ley n° 4.036. 4. Primeramente, 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 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 4036, 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 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 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 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 es denegado el beneficio y, por ende, ordenar que se le mantenga el beneficio 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?). 5. En relación a las mujeres que se encuentran en situación de vulnerabilidad social en los términos del art. 6 de la ley n° 4.036, asimismo, este cuerpo normativo programa una asistencia específica en los supuestos en los que atraviesen situaciones de violencia doméstica. Así, el art. 20 de la ley dispone que: ?[e]l Gobierno de la Ciudad implementará acciones

destinadas a: [...] 3. Brindar albergue a las mujeres con o sin hijos que atraviesen situaciones de violencia doméstica y/o sexual. En todos los casos se brindará a las mujeres alojadas asistencia psicológica, asesoramiento legal y patrocinio jurídico gratuito.// Cuando la situación de violencia genere un grave riesgo para la salud psicofísica para las mujeres en esta situación, el albergue será de domicilio reservado y su dirección no será pública? (sin resaltar en el original). A diferencia de la asistencia que la ley imparte a las personas mayores de 60 años y a aquellas que padecen discapacidad -supuestos en los que la ley acuerda derecho a un alojamiento-, en supuestos de violencia doméstica, se concreta en el derecho a ser albergado. A este respecto, la primera acepción registrada en el diccionario de la Real Academia Española para la palabra "albergue" es: "[l]ugar que sirve de resguardo, cobijo o alojamiento a personas...?", la tercera acepción dice: "[e]stablecimiento benéfico donde se aloja provisionalmente a personas necesitadas?", y la quinta: "[c]asa destinada a la crianza y refugio de los niños huérfanos o desamparados" (V. www.rae.es). Esta descripción da cuenta de que la idea de asistir mediante un albergue conlleva la de, por un lado, transitoriedad para superar una situación, y, por otro, la de contención. El albergue no está destinado a convertirse en el hogar permanente del sujeto albergado. En este orden de ideas, la descripción que da el diccionario, transcripta, remite a la noción de cobijo, esto es, "[r]efugio, lugar en el que alguien o algo está protegido de la intemperie u otras cosas" (en la primera acepción registrada en el Diccionario de la Real Academia Española) o "[a]mparo, protección" (en la segunda acepción); y permite distinguirlo del derecho a un alojamiento que la ley confiere para supuestos caracterizados por lo definitivo de las circunstancias a las que asigna relevancia (una discapacidad, frecuentemente, no desaparece; y la avanzada edad solo puede tender a aumentar). También señalé que el albergue conlleva una contención al sujeto albergado. Ello así, pues, no está destinado a asilar sujetos, en el sentido de brindar solamente un lugar físico. En cambio, la propia ley brinda pautas para entender que el albergue es un espacio donde, además, se asiste humanamente a la víctima (prestaciones identificadas como "técnicas" por el art. 5 de la ley n° 4.036). En efecto, el art. 20, transcripto, especifica que se debe brindar a las mujeres asistencia psicológica, asesoramiento legal y patrocinio jurídico gratuito. Entonces, en supuestos de violencia doméstica, y hasta que la mujer víctima de ella pueda superar dicha situación, la ley reconoce el derecho a ser asistida por el GCBA, albergándola. No es ocioso señalar, también, que las prescripciones del art. 20 de la ley n° 4.036 constituyen un medio para poner en acto los criterios establecidos en la Ley de Protección Integral a las Mujeres (n° 26.485), cuyos objetivos son los de "...promover y garantizar [...] b) el derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencia; [...] g) la asistencia integral a las mujeres que padecen violencia en las áreas estatales y privadas que realicen actividades programáticas destinadas a las mujeres y/o en los servicios especializados de violencia?". Dichos objetivos constituyen parámetros bajo los cuales deben ser interpretadas las regulaciones referidas a la materia, que tiene que tender a su realización; y cumplir con los fines de la ley n° 26.485, para lo cual deberá "[garantizar l]a asistencia en forma integral y oportuna de las mujeres que padecen cualquier tipo de violencia, asegurándoles el acceso gratuito, rápido, transparente y eficaz en servicios creados a tal fin..." (cf. art. 7 inc. c de la ley n° 26.485). 6. En autos, la Cámara relató que la actora "...es [...] víctima de violencia de género (fs. 33, 34/34 vta., 35), que padecería problemas psiquiátricos (fs. 34), artrosis en columna cervical y gastritis crónica (fs. 34/34 vta.)" (fs. 169 de los autos principales); cierto es que omitió hacer explícita una conexión entre esos hechos y los parámetros de la ley n° 4.036 para establecer la índole de prestación a cargo del GCBA. Empero, la ausencia del fundamento mínimo exigible que muestra la queja del GCBA a este respecto impide entender habilitada esta instancia extraordinaria para revisar la solución. La Cámara ha entendido acreditada la situación de vulnerabilidad en un contexto que abarca elementos diversos entre los cuales destaca la violencia de género. Esas determinaciones de hecho y prueba no son revisables por este Tribunal salvo en supuestos de arbitrariedad y, en esos casos, no para sustituirlas por las propias sino para devolver al tribunal a quo la atribución de pronunciarse. La subsistencia de los hechos relatados por el a quo no ha sido controvertida por el GCBA. Naturalmente, no habría podido hacerlo en instancia originaria de este Tribunal. Por tanto, sólo cabe atenerse a lo que ha sido resuelto en la causa. Como hemos señalado conjuntamente con la jueza Conde en la causa "K.M.P.", las sentencias que se dictan en procesos de esta especie causan estado sólo con relación a aquellas cuestiones que se mantienen inalteradas (v.gr., la declaración de que una persona es un adulto mayor según los parámetros de la ley). Pero, existen cuestiones que no quedan resueltas de un modo definitivo allí; por ejemplo, la condición de ser víctima de violencia de género, o la de vulnerabilidad social, que podrían variar frente a la demostración de una variación de los hechos que a ese fin habrían sido tenidos en cuenta. De modo que el GCBA podría instar una revisión si la solución deja de ser atinente a partir de la situación de hecho en la que se encuentre la actora. Pero, en ese supuesto, debe hacerlo en la instancia de mérito. 7. En suma, por lo dicho, voto por rechazar la queja del GCBA. Los jueces José Osvaldo Casás y Ana María Conde dijeron: 1. La queja deducida por el GCBA fue interpuesta por escrito, ante este Tribunal y dentro del plazo que fija el art. 33 de la ley n° 402. 2. En el caso, el GCBA pretende resistir la sentencia de la Cámara CAyT que, en lo que aquí importa, hizo lugar parcialmente al recurso de apelación interpuesto por la actora -contra la sentencia de grado que había rechazado el planteo de inconstitucionalidad del "tope dinerario" fijado en el art 5 del decreto n° 690/06- en los términos expuestos en el considerando VI del voto de la jueza Mariana Díaz y el

considerando XX y XXIII del voto del juez Carlos F. Balbín en los autos 'Llanos Miranda Celma c/ GCBA s/ Amparo (art. 14, CCABA)'. Así pues, al hacer lugar al recurso interpuesto por la actora, el a quo vino a decidir de manera implícita la inconstitucionalidad de los topes establecidos por el Poder Ejecutivo local en el art. 5 del decreto n° 690/06 y sus modificatorios.

3. En este contexto, toda vez que en el sub examine no se encuentra controvertido que la parte actora: i) está conformada por una mujer sola de (actualmente) 55 años, con artrosis en columna cervical y gastritis crónica, problemas psiquiátricos y antecedentes de violencia de género y ii) se encuentra en situación de vulnerabilidad social, la cuestión planteada en autos resulta sustancialmente similar 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. Por ello, corresponde remitir a los fundamentos que expusieramos en el precedente mencionado -los que deberán ser incorporados mediante agregado de copia de esa decisión a este expediente- y, en consecuencia, hacer lugar parcialmente a la queja y al recurso de inconstitucionalidad del GCBA; revocar parcialmente 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). Finalmente, cabe señalar que si la actora justifica adecuadamente ser acreedora de una prestación distinta de la aquí reconocida --a raíz de reeditarse una situación de violencia familiar-- tal extremo podrá ser ponderado oportunamente por la autoridad competente para otorgarle un resguardo que la tutele adecuadamente (ley n° 4036 para la protección integral de los Derechos Sociales para los ciudadanos de la Ciudad, ley n° 1688 de Prevención de violencia familiar y doméstica, Ley de Protección Integral a las Mujeres n° 26.485, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer 'Convención de Belém do Pará' -ley 24.632, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer -ley n° 23179-). Cabe destacar, que el otorgamiento de una prestación distinta no podrá implicar nunca una retrogradación del beneficio del que es legítima acreedora según este decisorio. Así lo votamos. Por ello, y oído lo dictaminado por el Fiscal General, por mayoría, el Tribunal Superior de Justicia resuelve: 1. Rechazar la queja planteada por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2. Agregar a esta expediente copia de la sentencia dictada por el Tribunal en los autos '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, el 14 de agosto de 2014, como parte integrante del voto conjunto de los jueces José Osvaldo Casás y Ana María Conde. 3. Mandar que se registre, se notifique con copia de la sentencia indicada en el punto anterior y, oportunamente, se devuelva la queja con el principal al tribunal remitente.

007069E