

Accion De Amparo Acceso A Una Vivienda Digna Vulnerabilidad

JURISPRUDENCIA

Acción de amparo. Acceso a una vivienda digna. Vulnerabilidad

Se deja sin efecto la sentencia de Cámara que revocó la decisión que hizo lugar a la acción de amparo incoada a fin de que se garantice a la amparista el acceso a una vivienda adecuada. Buenos Aires, 17 de julio de 2015

Vistas: las actuaciones indicadas en el epígrafe; resulta: 1. Lidia Esther Almirón, por derecho propio y en representación de sus hijos menores, promovió acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, GCBA) con el objeto de que se ordenase a la autoridad administrativa que le "... garantice el acceso a una vivienda adecuada según los estándares que emanan de los tratados de derechos humanos? (fs. 1/20 de los autos principales a los que corresponderá la foliatura que en lo sucesivo se mencione, excepto indicación expresa). La sentencia de primera instancia -en lo que aquí corresponde destacar- hizo lugar a la pretensión ordenando otorgar a los amparistas un subsidio de pesos mil doscientos (\$ 1.200) (fs. 182/192 vuelta). 2. La actora apeló y expresó agravios (fs. 194/199), al igual que el GCBA (fs. 202/216) y la Asesoría Tutelar (fs. 218/221). La Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario revocó la sentencia atacada. Para así decidir, luego de ponderar que los ingresos del grupo familiar ascendían a una suma cercana a los \$ 5.700, concluyeron que "... los actores no se encuentran dentro de un grupo de riesgo o con un grado de vulnerabilidad tal que habilite la tutela de la Administración?. Destacaron, en suma, que el grupo familiar gozaba de buena salud por lo que no existiría óbice alguno que impidiese la obtención de otras alternativas laborales en procura de un mejor pasar económico (fs. 352/354). 3. La Asesoría Tutelar interpuso recurso de inconstitucionalidad. Señaló que la sentencia controvertía la interpretación de normas contenidas en la CCABA -arts. 11, 17, 20, 31 y 39-, en la CN -arts. 14 bis y 33- y en los tratados internacionales de derechos humanos. Se agravió -sustancialmente- atacando el cálculo realizado por la Sala II sobre los ingresos del grupo; afirmó que los ingresos de la actora -sin el subsidio habitacional otorgado en la presente causa- ascendían a la suma de \$ 2.580, suma inferior a la que la Cámara había tenido en cuenta (fs. 355/366). 4. La Sala II, por mayoría, declaró inadmisibile el recurso de inconstitucionalidad. Los magistrados consideraron que no se había logrado plantear una cuestión constitucional en tanto la sentencia en crisis se había circunscripto a la interpretación de normas infraconstitucionales aplicadas a un "... contexto fáctico y jurídico, cuya existencia no fue controvertida?; motivo por el cual, las garantías, derechos y principios constitucionales invocados no alcanzaban a relacionarse en forma directa e inmediata con lo decidido (fs. 375/376). 5. La Asesoría Tutelar interpuso recurso de queja. Sostuvo -en sustancia- que la Cámara había realizado una valoración arbitraria de la prueba. Afirmó que actualmente el grupo familiar compuesto por la actora y sus dos hijos menores contaba con ingresos por un total de \$ 3.300 e insistió con las argumentaciones vertidas en su recurso de inconstitucionalidad (fs. 95/111 de la queja). 6. La Fiscalía General Adjunta propició el rechazo del recurso de hecho articulado (fs. 122/123 vuelta de la queja). Fundamentos: La jueza Alicia E. C. Ruiz dijo: 1. El recurso directo que está a consideración del Tribunal fue interpuesto en tiempo y forma por el Sr. Asesor Tutelar ante la Cámara de Apelaciones -en representación de los dos hijos menores de la Sra. Lidia Esther Almirón-, y contiene una crítica suficiente de la resolución interlocutoria que declaró inadmisibile el recurso de inconstitucionalidad que viene a sostener, lo que autoriza el tratamiento de los agravios allí vertidos. 2. En el caso, la Cámara del fuero rechazó la demanda interpuesta en favor de los representados del recurrente. Para fundar su decisión, los jueces a quo analizaron los ingresos con que cuentan la Sra. Lidia Ester Almirón y sus dos hijos mayores: el co-actor Santiago Raúl Almirón y el Sr. Jonathan David Almirón -quien no es parte en estas actuaciones-. Reseñaron la prueba producida en autos en ese sentido, y señalaron: i) que "... [d]e dichos ingresos se desprendería la percepción mensual del grupo familiar conviviente cercana a los \$5.700, más el 'bolsón de comida' (...) con el que contribuiría la parroquia San Antonio?, ii) que "[c]on respecto al costo del alojamiento en el que se encuentran, se aprecia del último informe socioambiental que asciende a \$1600?, y iii) que "... corresponde concluir en que los actores no se encuentran dentro de un grupo de riesgo o con un grado de vulnerabilidad tal que habilite la tutela de la Administración. Incluso, a lo largo del tiempo transcurrido desde la promoción de estas actuaciones hasta la actualidad se aprecia un aumento de los ingresos con que, razonablemente, el grupo familiar podría procurarse un espacio habitacional? (fs. 353/354 de los autos principales, a los que corresponderá la foliatura que mencione a continuación). 3. En su recurso de inconstitucionalidad, el Ministerio Público Tutelar denuncia que la sentencia que resiste no constituye un acto jurisdiccional válido, por estar fundada en una apreciación arbitraria de la prueba. Manifiesta que esto afecta los derechos de defensa y de acceso a una vivienda adecuada de sus representados. Precisa: i) que lo que los vocales consideraron un grupo familiar son, en realidad, "... tres unidades domésticas distintas que habitaron en un momento el mismo hogar? (fs. 362). En ese sentido, subraya que los Sres. Santiago Raúl Almirón y Sr. Jonathan David Almirón -de quien destaca que no es parte en esta

acción, ni convive con los niños que tutela- no tienen obligaciones alimentarias directas con sus representados. Añade que los ingresos del Sr. Santiago Raúl Almirón ascienden a \$1000, ¿... no pudiéndose afirmar certeramente si los comparte con sus hermanos menores de edad? (fs. 363 vuelta). ii) que en ese escenario corresponde centrarse en los ingresos de la Sra. Lidia Ester Almirón, explicando a continuación los errores cometidos por la Cámara en su apreciación. Así, señala que el subsidio que la accionante percibe como beneficiaria del programa 'Ciudadanía Porteña' asciende a \$580 (lo que encuentra respaldo en el informe social que el GCBA produjo a fs. 284/287), y no a \$920, como lo entendieron los magistrados. Por fin, concluye que los ingresos de la madre de sus representados, sin el subsidio habitacional que reclama, ascienden aproximadamente a \$2580 (según fs. 362 vuelta), señalando con acierto que se trata de una cifra ¿... ostensiblemente menor? a la que fue considerada por los vocales para apoyar el fallo impugnado (fs. 363 vuelta).

4. En su presentación, el Ministerio Público Tutelar logra exponer con éxito un caso de arbitrariedad en la valoración de la prueba con entidad suficiente para variar la solución del pleito. Es que la decisión de la Cámara se apoyó en el monto de los ingresos del grupo familiar involucrado, pero consideró para su cálculo sumas cuya pertinencia no justificó.

5. Las razones expresadas me llevan a admitir la queja del Ministerio Público Tutelar, hacer lugar a su recurso de inconstitucionalidad, revocar la sentencia impugnada, y devolver las actuaciones a la Cámara para que jueces distintos a los que intervinieron dicten un nuevo pronunciamiento.

El juez Luis Francisco Lozano dijo:

1. Conviene señalar que la Asesoría Tutelar viene controvirtiendo en favor de los dos hijos menores de edad de uno de los actores en autos (la Sra. Lidia Ester Almirón) la decisión de la Sala II que, al hacer lugar a la apelación del GCBA, revocó la sentencia de primera instancia y rechazó el amparo promovido por la Sra. Lidia Ester Almirón (por derecho propio y en representación de sus dos hijos menores de edad) y por su hijo mayor de edad, Santiago Raúl Almirón.

2. Para resolver del modo relatado, la Cámara, tras señalar que el grupo familiar actor está compuesto por la Sra. Lidia Ester Almirón y sus tres hijos, de los cuales dos de ellos son menores de edad, se apoyó en la afirmación según la cual [e]n el caso de Lidia Ester, se trata de una mujer de 49 años que manifestó, en cuanto a su salud, padecer de 'principio de diabetes' (cfr. 135 vta.) y colesterol (cfr. 286), aspectos que surgen de los distintos informes socioambientales pero que no fueron refrendados por certificación médica alguna.// Por su parte, todos sus hijos gozan de buena salud.// En cuanto a los ingresos con los que cuenta la parte actora, cabe puntualizar que conforme surge de la demanda perciben un subsidio del programa Ciudadanía Porteña que ascendería a \$920, cuentan con una contribución mensual aproximada de \$500 del progenitor de los dos menores (cfr. 287) y reciben alimentos de la parroquia San Antonio (cfr. fs. 3) [...] Lidia Ester Almirón, se desempeña realizando la limpieza en casas de familias y una oficina por lo que percibe aproximadamente \$1280 por mes. Por su parte, sus dos hijos mayores de edad, por el momento, son empleados de un comercio gastronómico donde perciben \$50 por día por lo que totalizaría una suma cercana a los \$3.000 al cabo de un mes.// De dichos ingresos se desprendería la percepción mensual del grupo familiar conviviente cercana a los \$5.700, más el 'bolsón de comida' (cfr. fs. 3) con el que contribuiría la parroquia San Antonio? (fs. 353 vuelta de los autos principales).

3. En el contexto relatado, asiste razón a la recurrente en cuanto sostiene que la conclusión del a quo de que el grupo familiar -del que los dos menores de edad a cuyo favor obra forman parte- no se encontraría en situación de vulnerabilidad social (cf. el art. 6 de la ley 4036) no constituye una derivación razonada del derecho vigente aplicado a las constancias de la causa. Ello, y las razones que brindé, al votar conjuntamente con la jueza Ana María Conde, en 'Valdez, Mario Enrique c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCBA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido', Expte. n° 9903/13, sentencia del 4 de junio de 2014, aplicadas a la situación de autos, conducen, como se verá, a hacer lugar a los recursos de queja e inconstitucionalidad de la Asesoría Tutelar.

3.1. In re 'Valdez' señalé, conjuntamente con la jueza Ana María Conde, 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 a los sujetos que cumplen las condiciones en ella pautadas 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, con arreglo a la mencionada ley n° 4.036, 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 n° 4.036, 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 nros. 4.036 y 4.042 ponen en situación de prioridad frente a las restantes (cf. los puntos 13 a 13.5 del voto conjunto en "Valdez").

3.2. El art. 6 de la ley n° 4.036, sobre cuya base la Cámara afirmó resolver, define a la vulnerabilidad social en los siguientes términos: Artículo 6°.- Vulnerabilidad Social: Entiéndase por vulnerabilidad social, a la condición social de riesgo o dificultad que inhabilita, afecta o invalida la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos. Se considera "personas en situación de vulnerabilidad social" a aquellas que por razón de edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran dificultades para ejercer sus derechos.

3.3. A su turno, el art. 8 de la ley n° 4.036 (incluido, al igual que el art. 6 transcripto, bajo el título "Definiciones") fija algunas pautas relativas a las condiciones en que nace la asistencia del Estado mediante prestaciones económicas. Así: Artículo 8°: El acceso a las prestaciones económicas de las políticas sociales será establecido por la autoridad de aplicación contemplando los ingresos por hogar, de acuerdo a las circunstancias socioeconómicas, de emergencia y/o en función de la demanda efectiva. 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. El precepto en comentario debe ser leído en el contexto del sistema del que forma parte, modulando la asistencia económica que dispensa a favor de aquellas personas que se encuentran en las condiciones de vulnerabilidad que define el art. 6. Entonces, el art. 8, mencionado, inviste a la autoridad de aplicación, primeramente, de potestad para establecer las condiciones bajo las cuales las personas en situación de vulnerabilidad pueden acceder a las prestaciones económicas estipuladas; no libra, sin embargo, a su absoluto arbitrio aquella determinación, pues el mismo art., in fine, impone una pauta de mínima.

3.4. Bajo las premisas anteriores, la construcción argumental de los jueces de mérito, basada exclusivamente en los hechos relatados en el punto 2, ni se hace cargo de los extremos a que la ley n° 4.036 da relevancia para fijar qué sujetos quedan denotados por la expresión "personas en situación de vulnerabilidad social", ni, por ello, explica cómo los actores, a partir de la situación descripta por la propia Cámara, quedarían excluidos de la asistencia que impone la ley. En este orden de ideas, el a quo omite apreciar la situación de hecho descripta bajo los parámetros que brinda la ley (arts. 6 y 8). En efecto, del propio relato de la Cámara se desprende que la parte actora: (i) inició estas actuaciones como "grupo familiar" con el objeto de que se condenara al GCBA a que garantizara su derecho a una vivienda digna, pretensión que ha mantenido subsistente frente a todas las instancias procesales; (ii) que dicho grupo familiar accionante se compone de la madre y tres hijos, dos de ellos menores de edad; (iii) que se encuentra en situación de calle (cf. los términos de la ley n° 3.076). Tampoco es materia de discusión la vinculación, o anclaje, que tiene la parte actora con la Ciudad. No obstante, los jueces de mérito asentaron el rechazo del amparo en que sus promotores "... [tienen] ingresos con los que, razonablemente, el grupo familiar podría procurarse un espacio habitacional" (fs. 354 de los autos principales), afirmación a partir de la cual derivaron que el grupo actor no se encuentra en situación de vulnerabilidad social. Los "ingresos" del grupo accionante a que hizo referencia el a quo ascienden a la suma de pesos cinco mil setecientos (\$5700) para afrontar la subsistencia de los 5 integrantes que componen la familia (los cuatro accionantes más un hijo mayor de edad de la Sra. Lidia E. Almirón); y aunque la Cámara asume que ello les permitiría procurarse un espacio habitacional, acierta la recurrente cuando tacha de arbitraria esa conclusión, por tratarse de una afirmación dogmática sin sustento argumental que le dé respaldo. En este orden de ideas, el a quo no explica cómo ha arribado al a conclusión antedicha, en tanto omite explicitar algún parámetro de referencia y, con ello, aplicar los que brinda la ley. En definitiva, ni ha dicho si el grupo actor se encuentra en situación de vulnerabilidad en los términos del art. 6 de la ley, ni ha interpretado la voluntad de la autoridad de aplicación en los términos del art. 8.

4. Por lo dicho, en suma, corresponde hacer lugar a los recursos de queja e inconstitucionalidad deducidos por la Asesoría Tutelar, revocar la sentencia impugnada, y devolver las actuaciones a la Cámara para que se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo aquí resuelto. Los jueces José Osvaldo Casás y Ana María Conde dijeron: 1. En el caso sub examine, coincidimos con la solución que propician nuestros colegas Alicia E. C. Ruiz y Luis F. Lozano, por los motivos que expondremos a continuación. 2. Desde nuestro punto de vista, entendemos que la AGT recurrente -en representación de los menores de edad involucrados en autos, atento el pedido de intervención expresamente formulado por la progenitora de ambos niños, motivado en su imposibilidad material de ejercer tal defensa- ha logrado acreditar que la sentencia de la Sala II de la Cámara CAyT ha brindado un fundamento aparente para sustentar el rechazo de la demanda en los términos ya reseñados. En este sentido, los jueces de la causa expresaron que el grupo familiar accionante -compuesto por la Sra. Lidia Esther Almirón, dos hijos menores de edad y dos hijos mayores de edad, Santiago y Jonathan- contaba con unos ingresos mensuales cercanos a los \$5700, lo que impedía concluir que se encontrara en situación de vulnerabilidad social. Sin embargo, como señala la doctora Ruiz en su voto, no justificaron fundadamente la pertinencia del cálculo de esas sumas a esos fines. En particular, acierta el recurrente al señalar que se incurrió en un desacierto o error al computar

como ingresos por el Programa Ciudadanía Porteña el importe de \$920 cuando del informe obrante a fs. 284/287 valorado por el a quo surge que a ese momento el monto recibido por tal concepto alcanzaba los \$580 (cfr. fs. 286). Al mismo tiempo, la Cámara CAyT apoyó la conclusión en una estimación de los ingresos de los hijos mayores que no encuentra suficiente respaldo en las constancias de la causa. Si bien en el aludido informe se mencionó que Santiago y Jonathan estarían trabajando a prueba -como ayudante de cocina y mozo, respectivamente- con un ingreso de \$50 pesos por día?, lo cierto es que el a quo concluyó que entre ambos recaudarían \$3000 -más de la mitad del total de los ingresos estimados-, a partir de la conjetura que trabajarían en esas condiciones de manera regular y los treinta días de cada mes -lo que en modo alguno está acreditado en autos-. Estas circunstancias conducen a entender que la decisión a la que arribó el a quo sobre la situación del grupo familiar integrado por dos menores de edad luce lúbil y, por ello, debe ser descalificada.

3. Interesa señalar que el modo en que aquí se resuelve no importa adelantar opinión sobre la solución que corresponde adoptar en el presente caso a partir de la valoración de aspectos de hecho y prueba y de la interpretación de las normas infraconstitucionales que se estimen aplicables; sino exigir que el fallo adoptado pueda derivarse de las consideraciones desarrolladas en la sentencia. Por lo demás, resta señalar que las cuestiones que se plantean en estos procesos, en los que se persigue el control judicial de la asistencia estatal en materia habitacional, representan un gran desafío para el Poder Judicial pues exigen a los magistrados adecuar la decisión teniendo en cuenta que las circunstancias que atraviesan los particulares suelen ser altamente dinámicas -por ejemplo, en caso de variaciones en la situación o capacidad laboral de alguno de los integrantes de los grupos familiares asistidos, en la conformación de esos núcleos, en la salud de sus miembros, etc-. Cambios de ese tenor parecieran haberse operado en el seno del grupo familiar actor pues la AGT recurrente denunció en mayo de 2014 que el hijo Santiago ya no estaría residiendo junto con la Sra. Almirón y sus hermanos menores de edad; con lo que ese grupo tampoco contaría con el aporte de ese hermano para su sustento. En este contexto, será resorte de los jueces de mérito requerir un nuevo examen socioambiental actualizado que dé acabada cuenta de la situación que atraviesan los menores de edad involucrados, a fin de poder examinar si se encuentran dentro de los grupos con prioritario acceso para las prestaciones en materia habitacional.

4. En suma, en virtud de la fragilidad que se observa en el pronunciamiento del a quo, corresponde hacer lugar a la queja y al recurso de inconstitucionalidad interpuestos por la AGT, dejar sin efecto la sentencia objetada y reenviar las actuaciones a la Cámara para que, por intermedio de otros jueces, se dicte un nuevo fallo conforme a derecho. Así lo votamos. La juez Inés M. Weinberg dijo: La queja ha sido interpuesta en tiempo y forma (art. 33 de la ley 402) no obstante debe ser rechazada por no rebatir en forma suficiente el auto denegatorio del recurso de inconstitucionalidad intentado, así como tampoco acreditar que los planteos vertidos configuren un genuino caso constitucional (arts. 113, inc. 3, de la CCABA y 27 de la ley 402). Al resolver el recurso de inconstitucionalidad la Sala II de la CCAyT ponderó que "fueron tratadas todas las cuestiones relativas a la interpretación de las normas legales aplicables al caso y, de hecho y prueba, a fin de determinar si los amparistas se encontraban comprendidos en alguna de la prioridades previstas en la Constitución Local para mantener el beneficio del subsidio que se pretendía. [destacando que] (...) las garantías y principios constitucionales genéricamente invocados no guardan relación directa e inmediata con lo decidido; no se encuentran, en este caso, relacionadas en forma clara y precisa con la naturaleza de la decisión adoptada." (fs. 375/vta). De conformidad con lo expuesto, los planteos formulados por la Asesoría Tutelar supra referidos remiten necesariamente al relevamiento de cuestiones de hecho y prueba bajo el análisis de normas infraconstitucionales -relativas a la acreditación en el caso de la potencial o efectiva situación de calle en que se encuentre el grupo afectado, su grado de vulnerabilidad social (leyes 3706 y 4036), la correspondencia, suficiencia o insuficiencia del monto otorgado como subsidio, e incluso eventualmente el grado de amenaza sobre la existencia misma de los actores (v. Fallos 335:452 punto 12 y cc)-, cuyo debate, por vía de principio, no corresponde a esta instancia. Por otra parte, debe recordarse 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? -v..Fallos 235:654; 244:384; 248:129, 528 y 584; 294:376 entre otros-.

En consecuencia, debe colegirse del examen de la sentencia cuestionada, que el tribunal a quo arribó -más allá de su acierto o error- a una solución jurídicamente posible, con fundamentos y base suficientes, no logrando los agravios vertidos evidenciar deficiencias lógicas o de fundamentación que impidan considerarlo como una ?sentencia fundada en ley?, en la inteligencia establecida por los artículos 17 y 18 de la Constitución Nacional. Por las consideraciones expuestas, la queja debe ser rechazada.

Así lo voto. Por ello, emitido el dictamen por el Sr. Fiscal General Adjunto, por mayoría, el Tribunal Superior de Justicia resuelve: 1. Admitir la queja y hacer lugar al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Asesoría Tutelar. 2. Revocar la sentencia de fs. 352/354 de los autos principales y reenviar las actuaciones a la Cámara para que, por intermedio de otros jueces, se dicte un nuevo fallo conforme a derecho. 3. Mandar que se registre, se notifique, se agregue la queja al principal y, oportunamente, se remita como está indicado en el punto anterior.

013465E