

Accion De Amparo Complejo Habitacional Deficiencias Plan De Trabajo Acuerdo Homologacion

DOMINGO, 10 DE ENERO DE 2021

JURISPRUDENCIA

Acción de amparo. Complejo habitacional. Deficiencias. Plan de trabajo. Acuerdo. Homologación Se revoca la sentencia que, en el marco de una acción de amparo deducida contra el GCBA a fin de que se dispongan las medidas oportunas para subsanar las deficiencias que afectan al Complejo en el que habita el accionante, homologó el convenio suscripto por las partes que implementó un cronograma de plan de trabajos de emergencia. Buenos Aires, 20 de diciembre de 2016

Vistos: los autos indicados en el epígrafe; resulta: 1. Llegan estas actuaciones al Tribunal para resolver el recurso de queja (fs. 47/54) deducido por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA) contra la sentencia de la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario que declaró inadmisibile su recurso de inconstitucionalidad (fs. 2973/2974, de los autos principales a cuya foliatura se hará referencia en lo sucesivo salvo indicación en contrario). 2. En el caso, los actores -todos domiciliados en el Complejo Habitacional Comandante Luis Piedrabuena, sito en el barrio de Villa Lugano- interpusieron acción de amparo contra el GCBA a fin de que se dispusiesen las medidas oportunas para subsanar, de manera urgente, las deficiencias que afectan al Complejo. Según lo relataran en el escrito de inicio, 'el Complejo Habitacional (...) se encuentra en tal estado de deterioro, con deficiencias estructurales, vicios de construcción, de infraestructura y con urgente necesidad de saneamiento ambiental, de una magnitud y gravedad que importa un inminente y actual peligro de pérdida de la vida, la salud, la propiedad y la calidad de vida [de sus] habitantes...?' (fs. 1/5). El GCBA contestó la demanda y se opuso a su procedencia (fs. 359/363). 3. El juez de primera instancia admitió la pretensión (con el alcance que surge de los apartados II a X del dispositivo de su sentencia). La sentencia fue apelada por el GCBA (fs. 1640/1646). 4. Encontrándose las actuaciones en la Alzada, el señor Carlos Testa -por sí y en representación de los restantes actores- y el Dr. Pablo Martín Casaubon -abogado de la Procuración General de la Ciudad-, acompañado por el presidente del Instituto de la Vivienda, Sr. Omar Ahmed Abboud suscribieron el convenio (29/11/2011) que luce a fs. 2451/2455 vuelta por el cual el IVC presentó el cronograma de un plan de trabajos de emergencia. La actora solicitó la homologación del acuerdo. Corrido traslado de esa petición al GCBA con fecha 21/03/2012 (fs. 2903 vuelta del RI), manifestó que el convenio aludido era, tan solo, un 'pre-acuerdo' que -en atención al monto involucrado- requeriría la ratificación del Sr. Procurador General, del Sr. Jefe de Gobierno y, luego, la aprobación de la Legislatura (ley n° 1218). Homologado el acuerdo por la jueza de grado (fs. 2563/2566), la Ciudad apeló dicha homologación (fs. 2576/2577 vuelta). 5. La Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario, por mayoría, rechazó el recurso del GCBA (fs. 2848/2851). Los jueces Centanaro y Daniele analizaron de manera pormenorizada las cláusulas del referido convenio. En igual sentido que lo hicieran la señora jueza de grado y el Asesor ante la Cámara, entendieron que 'interpretar que no sería posible la homologación del acuerdo cuando el propio Procurador lo elevó a la Legislatura a fin de obtener la autorización legislativa prevista en el art. 18 inc. c) de la ley 1218 y él mismo lo denunció en el expediente junto con el dictamen que propiciaba su validez, mediando además la firma del abogado de la Procuración 'siguiendo expresas instrucciones y en mérito a la representación que ejerce' (cláusula primera del mentado convenio), sería tanto como desprestigiar el principio de buena fe y contrariar los actos propios?' (fs. 2849/2849 vuelta). Asimismo señalan que 'las conclusiones emergen de forma aún más clara cuando el expediente ha tenido más de dos años de trámite ante el Tribunal y durante tal lapso se formó una comisión a los fines de lograr un acuerdo con que pudiese concluirse el pleito en la que participó activamente el Instituto de la Vivienda, habiendo admitido desde la primera audiencia el conocimiento de la grave situación en que se encuentran los actores. Así el 18 de mayo de 2010 el propio IVC planteó que se encontraba en condiciones de presentar un primer plan de trabajo. Justamente en aquel marco 'el Tribunal propone trabajar en un cronograma de emergencia sobre aquellas cuestiones que no admiten demora: riesgo por falta de gas, y las instalaciones existentes, las instalaciones eléctricas, y los derrumbes. A tal efecto se acuerda la formación de una comisión constituida por el Sr. Asesor Tutelar, el Presidente del Instituto de la Vivienda, un representante del Gobierno, la Comisión de vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires o quien éste designe, el apoderado de la actora, y el actor: Sr. Testa Camilo, los informantes técnicos y dos miembros del Tribunal: Mercedes Aveldaño, para informar en el término de quince días una fórmula de solución y, a su vez, respecto de aquellos asuntos sobre los que no arriben a un acuerdo pasarán autos a resolver' (fs. 2060). En ese marco se realizaron numerosas audiencias (fs. 2060, 2061, 2064, 2066, 2068, 2077, 2425, 2439, 2440, 2443, 2446, 2447, 2450, 2456) siempre teniendo en miras el logro de un acuerdo y acercamiento de las partes, todo lo cual derivó en el acuerdo de marras.' (fs. 2849 vuelta). Por fin, califican de extemporáneo e ilegítimo el planteo de la demandada y rechazan la hipótesis de que el acuerdo en cuestión debió ser

suscripto por el Sr. Jefe de Gobierno en atención a lo que dispone precisamente el art. 18 inc. c) de la ley 1218. 6. El GCBA interpuso recurso de inconstitucionalidad (fs. 2903/2909), donde reitera las objeciones que fueran expuestas en la apelación y desechadas por la Cámara en esa oportunidad. La Sala II declaró inadmisibile el recurso de inconstitucionalidad, lo que motivó la queja del GCBA (fs. 2973/2974).

7. A fs. 84/88 de la queja, el Fiscal General emitió dictamen. Fundamentos: El juez Luis Francisco Lozano dijo: 1. El GCBA sostiene no haber manifestado su voluntad respecto a lo consignado en el acta agregada a fs. 2451/2452vuelta, cuya homologación por parte de los jueces de mérito viene controvirtiendo. Señala que con arreglo a lo previsto en el art. 18 de la ley 1218 sólo cabe tener por manifestada la voluntad del GCBA en las transacciones que involucran erogaciones superiores a 200.000 unidades fijas (las que no se discute excederían los compromisos que entendió el a quo asumidos por el GCBA, cf. fs. 2455 a las que remite la sentencia de Cámara) cuando el acuerdo cuenta con la 'autorización' del Jefe de Gobierno. Concluye su razonamiento diciendo que no ha manifestado su voluntad respecto del compromiso que tuvo por válidamente homologado la Cámara, en tanto, no se discute (cf. fs. 2850 de la sentencia de Cámara), no cuenta con la 'autorización' del Jefe de Gobierno. 2. La Cámara relató el trámite que le había dado el Procurador General al acta que entendió constituía un acuerdo. Dijo que el Procurador la había remitido a la Legislatura '?...a fin de obtener la autorización legislativa prevista en el artículo 18, inciso c) de la ley 1218...?' (cf. fs. 33, el subrayado no corresponde al original); y, que el expte. en la Legislatura había tenido el siguiente trámite: '?...el tribunal como medida para mejor proveer requirió a la Legislatura que informase el resultado del Acuerdo de la labor parlamentaria, sesión ordinaria correspondiente al 14 de noviembre de 2013, 11hs, sobre el despacho N° 0105/12: comisión de justicia despacho de mayoría: resolución: rechazo de acuerdo transaccional alcanzado en autos 'Testa Camilo Santiago Carlos y/o c/ GCBA s/amparo [...]', despacho de minoría: resolución autorizar el acuerdo (Exp. 2525-0-2011, Procuración General), Por su parte, el Sr. Jefe de Departamento de la Dirección de Despacho Parlamentario, informó que el asunto de referencia no había sido tratado (Fs. 2686)? (cf. fs. 2848vuelta). Sobre esa base el a quo concluyó que '?...interpretar que no sería posible la homologación del acuerdo cuando el propio Procurador lo elevó a la Legislatura, a fin de obtener la autorización legislativa prevista en el artículo 18, inciso c) de la ley 1218 y él mismo lo denunció en el expediente junto con el dictamen que propiciaba su validez, mediando además la firma del abogado de la Procuración 'siguiendo expresas instrucciones y en mérito a la representación que ejerce' (cláusula primera del mentado convenio), sería tanto como desprestigiar el principio de buena fe y contrariar los actos propios?' (cf. fs. 2849/2849vuelta).

3. El razonamiento de la Cámara resulta especioso; en tanto prescinde del texto legal en debate, y omite dar tratamiento a los agravios del GCBA. 4. Recordemos el texto del art. 18 en cuestión. El/la Procurador/a General puede efectuar transacciones o conciliaciones en los juicios en los que interviene, en las siguientes condiciones: a. Cuando el monto comprometido sea inferior a las doscientos mil (200.000.) unidades de compra, sin autorización del/la Jefe/a de Gobierno. b. Cuando el monto comprometido sea superior a doscientos mil (200.000.) unidades de compra e inferior a quinientos mil (500.000.) unidades de compra, el/la Procurador/a General puede efectuar tales actos con autorización del/la Jefe/a de Gobierno. c. Los actos que involucren montos superiores a quinientos mil (500.000.) unidades de compra requieren la autorización previa de la Legislatura, la que deberá expedirse en el término de sesenta (60) días corridos desde la recepción del expediente. Si no se expidiera en dicho plazo, se considerará otorgada la autorización. Habiendo transcurrido el plazo de cincuenta (50) días corridos de estado parlamentario sin que el proyecto tenga despacho de comisión, el/la Presidente/a de la Legislatura debe incluirlo en el orden del día de la sesión ordinaria siguiente. En los casos de los apartados a) y b) se debe comunicar a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que puede rechazarlos en un plazo no mayor a los treinta (30) días corridos. En todos los casos el/la Presidente/a de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debe comunicar al Poder Ejecutivo de la Ciudad sobre la aceptación, rechazo o falta de expedición, dentro del de cinco (5) días corridos de vencidos los plazos correspondientes a cada apartado (el subrayado no corresponde al original).

5. El inciso c) transcripto, y sobre cuya base la Cámara dijo resolver, dice que las transacciones superiores a 500.000 unidades fijas requieren la previa autorización de la Legislatura. El acto a que se refiere la norma es, entonces, tanto por estar así previsto en la ley como por su condición misma de 'autorización', previo, como la misma norma lo indica, a la emisión del acto que finalmente exteriorice la manifestación de voluntad de la Ciudad, e importa únicamente un pronunciamiento acerca de la legitimidad de aquel; no supone su emisión. Así, el acto de 'autorización' se distingue del de 'aprobación'. Recordemos que, con arreglo a lo previsto en el art. 82 inc. 4 de la CCBA, la 'aprobación' de las 'transacciones' por parte de la Legislatura requiere del voto de las 2/3 partes de sus miembros. Marienhoff enseña que '[I]a 'aprobación' se diferencia en forma neta de la 'autorización'. Si bien tienen de común que ambas son formas en que halla expresión el control preventivo, aun dentro de éste se diferencian porque una de ellas, la autorización, se produce 'a priori', vale decir, antes de la emanación del respectivo acto, y la otra, la aprobación, 'a posteriori', o sea después de la emanación del acto en cuestión, pero antes de que el mismo adquiera eficacia. [La aprobación lo es de un acto, que no se perfecciona sin ella, y la autorización a disponerlo, pero no lo suplanta.] No es posible, entonces, equiparar o identificar 'autorización' con 'aprobación'. Trátase, en suma, de dos actos autónomos

entre sí, aunque pertenezcan al control preventivo. La autorización le confiere 'validez' al acto que se emita en mérito a ella, en tanto que la aprobación sólo le confiere 'eficacia' al acto aprobado, el cual, de por sí, ya era válido? (cf. Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Abeledo-Perrot, Bs. As., Tomo I, primera edición, tercera reimpresión, págs. 606/607).

6. El inciso que nos ocupa prevé, asimismo, la posibilidad de que la Legislatura 'autorice' de modo ficto la transacción. Los pasos para que se dé esa autorización están previstos en el inciso c), transcripto supra; por su parte, el último párrafo del art. 18 de la ley 1218 dispone que el Presidente de la Legislatura comunica al PE cuál ha sido el resultado del tratamiento parlamentario del expediente de que se trate ('aceptación, rechazo o falta de expedición?'). Ello lo hace dentro de los 5 días de vencidos los plazos previstos en el art. 18 de la ley 1218 para cada uno de los supuestos que los tres incisos de ese artículo regula. O sea, el Presidente de la Legislatura es quien, con arreglo a la ley, comunica la voluntad del órgano legislativo.

7. La Cámara dijo que resultaba contrario a la buena fe y a los actos propios no homologar un acuerdo que (i) fue elevado por el Procurador a la Legislatura; y (ii) cuenta con un 'dictamen[, también del Procurador,] que propicia[] su validez?', agregado a estas actuaciones (cf. el punto 2 de este voto). No se hizo cargo, empero, de que el acuerdo celebrado preveía el cumplimiento de la ley 1218.

8. Ciertamente, ninguno de esos dos actos permiten, con arreglo a lo previsto en el art. 18 transcripto supra, tener siquiera por 'autorizado' por la Legislatura el convenio cuya celebración cuestiona el GCBA. La Cámara asumió la comprobación por sí de la autorización ficta, sin analizar si había habido opinión del Presidente de la Legislatura, esto es, el funcionario que tiene a su cargo comunicar al PE la decisión legislativa (cf. el último párrafo del art. 18 del a ley 1218) o cuál sería su efecto, a la luz del referido texto legal. El otro argumento que dio la Cámara, que Procurador General había dictaminado a favor de la validez de lo consignado en el acta cuya homologación se debate, tampoco permite sostener la solución arribada. La ley 1218, cualquiera sea la armonía que guarde con el art. 82 inc. 4 de la CCBA (cuestión que no cabe aquí analizar por resultar ajena al debate), pone en cabeza de la Legislatura la facultad de 'autorizar' acuerdos de la especie que nos ocupa; no del Procurador General. Justamente la ley limita las facultades del PG impidiéndole celebrar a su sola firma acuerdos que involucren montos superiores a 200.000 unidades fijas, importe, que reitero, no se discute supera en mucho el que aquí nos ocupa. Es decir, la Cámara no sólo ha prescindido del texto legal, sino que ha resuelto en evidente oposición a lo en él previsto; reconociéndole al PG una facultad que la ley expresamente no le acuerda.

9. Un último punto requieren las afirmaciones del a quo respecto a la 'buena fe' contractual y a los actos propios. La 'buena fe' no habilita a que, frente a su inobservancia, se supla la manifestación de voluntad que permite tener por celebrado un acuerdo. En la obra que comenta el derogado Código Civil, dirigida por Augusto C. Belluscio, se lee lo siguiente, al tratar el art. 1198 de ese Código (vigente al tiempo en que se homologó el acuerdo cuya celebración cuestiona el GCBA), '[d]esde el momento en que se inician las negociaciones previas al contrato, quienes intervienen en ellas quedan sometidas a la regla de la buena fe en la celebración, a la cual se refiere el artículo[, el 1198].// Esta regla permite fundamentar la responsabilidad precontractual, considerada como el deber de reparar los daños causados con culpa o dolo en la formación de un contrato, a raíz de su frustración? (cf. Condigo Civil y leyes complementarias, comentado, anotado y concordado, Director Belluscio y Coordinador, Zannoni, Ed. Astrea, Tomo 5°, pág. 897). El comentario, en línea con lo dicho supra, no dice que la mala fe permita tener por perfeccionado el acto, es decir, celebrado el contrato. Sostiene que el afectado tiene derecho a reclamar daños frente a la falta de celebración del contrato imputable a una de las hipotéticas partes en ese acuerdo. Claro que quien reclama daños y perjuicio debe mostrar la mala fe del demandado, es decir, culpa o dolo. Aquí, además, cabe agregar que la Cámara no ha dedicado una sola línea en explicar por qué, a su juicio, el GCBA habría obrado con dolo o culpa. Por lo demás, los actos no tienen ni más ni menos consecuencias jurídicas que las que ordenamiento jurídico les acuerda. De ahí que a la Cámara no le bastaba para resolver del modo que lo hizo con decir violación de los 'actos propios?'. Debíó, para dictar una sentencia válida, explicar cuáles serían esos actos, los que entendió relevantes para la resolución de caso y aplicarle a ellos el derecho vigente resolviendo de acuerdo a lo que esas normas disponen. Tal como quedó dicho, nada de ello hizo.

10. En virtud de lo dicho hasta aquí, corresponde revocar la sentencia de Cámara y devolver las actuaciones para que, por intermedio de otros jueces, se dicte un nuevo pronunciamiento aplicando los criterios expuestos precedentemente. Por ello, voto por hacer lugar a la queja y al recurso de inconstitucionalidad; revocar la sentencia de fs. 2848/2851; y devolver las actuaciones para que, por intermedio de otros jueces, se dicte una sentencia con arreglo a derecho. La juez Inés M. Weinberg dijo: Coincido con la solución propuesta por mi colega preopinante, el juez Luis Francisco Lozano, toda vez que, tal como lo manifiesta en los fundamentos de su voto, la ley 1218 pone en cabeza de la Legislatura la facultad de autorizar acuerdos como el que nos ocupa y limita las facultades del Procurador General para celebrar con su sola firma aquellos que involucren montos superiores a 200.000 unidades de compra como resulta en el caso de autos. En tal sentido, la Cámara ha prescindido del texto legal y le ha reconocido al Procurador General una facultad que la norma no le confiere. Sin perjuicio de destacar que llama la atención la falta de concurrencia del Procurador General sobre la celebración del acuerdo de autos -teniendo en cuenta la relevancia del mismo-, es dable interpretar que, al encontrarse involucrados montos superiores a 500.000 unidades de compra, ese órgano, en su caso, debíó

contar con la autorización del Jefe de Gobierno de la Ciudad para requerir a su vez la autorización de la Legislatura -v. incisos a), b) y c) del artículo 18 de la ley 1218-, motivo por el cual, corresponde hacer lugar a la queja y al recurso de inconstitucionalidad, revocar la sentencia de fs. 2848/2851 y devolver las actuaciones para que, por intermedio de otros jueces, se dicte una nueva sentencia. Así lo voto. El juez José Osvaldo Casás dijo: Coincido con mi colega, Luis Francisco Lozano, en que no se encontraban cumplidos los requisitos exigidos por el artículo 18 inciso c) de la ley n° 1218 para homologar el acuerdo de autos. En efecto, se advierte que la Legislatura al sancionar la norma citada delimitó la competencia del Procurador General para que efectúe transacciones o conciliaciones en los juicios en los que interviene (cfr. art. 82.4 y 84 CCABA). Para su ejercicio, estableció ciertas condiciones que, en el caso, no fueron cumplidas correctamente. En primer término, el artículo 18 inciso c) de la ley 1218 dispuso que el Procurador General debe obtener la autorización de la Legislatura, en forma previa, para proceder a firmar un acuerdo conciliatorio. En el supuesto de que tal autorización se considere otorgada, el acuerdo no ha sido suscripto por el funcionario al que la norma le ha conferido la competencia. Es que, la competencia para firmar el acuerdo le fue conferida al Procurador General en forma expresa. En efecto, la ley n° 1218 atribuyó competencia a la Procuración General para representar y patrocinar al Estado local (cfr. art. 1), pero ciertas funciones fueron conferidas al Procurador General y lo autorizó, según el caso, a delegarlas en los funcionarios y profesionales del organismo (cfr. arts. 10, 14, 16, 17 18, 21 y 27). Sin embargo, en la ley n° 1218 no se encuentra prevista la delegación de la competencia conferida al Procurador General para efectuar transacciones o conciliaciones. En el orden jurídico administrativo, la competencia constituye un elemento esencial que confiere validez a la actuación de los órganos estatales, a tal punto que aquélla no se configura como un límite externo a esa actuación sino como un presupuesto de ella, en virtud de la vinculación positiva de la Administración al ordenamiento jurídico, que debe autorizar a sus organismos para actuar en forma expresa o razonablemente implícita (confr. Fallos: 254:56; 307:198; 328:651; 330:2992). En consecuencia, corresponde hacer lugar a la queja y al recurso de inconstitucionalidad, revocar la sentencia de fs. 2848/2851, y devolver las actuaciones para que, por intermedio de otros jueces, se dicte una sentencia con arreglo a derecho. 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. 2. Al denegar el recurso de inconstitucionalidad del Gobierno a fs 44/45, los magistrados dijeron: (i) que el recurrente no había relacionado el principio de legalidad supuestamente afectado con los términos de la sentencia impugnada; (ii) que las cuestiones objeto de tratamiento en el decisorio atacado versaron sobre extremos de hecho, prueba y derecho infraconstitucional y que el recurrente sólo expone su discrepancia con la interpretación y alcances que la Cámara asigna a normas infraconstitucionales y (iii) que no se configuraba un supuesto de arbitrariedad o gravedad institucional ya que, simplemente existía discrepancia del recurrente con la solución adoptada en la sentencia. 3. En su recurso directo, el GCBA reitera los agravios que expusiera en el recurso de inconstitucionalidad, y reseña algunos de los argumentos del auto denegatorio. No contesta los defectos de fundamentación señalados por la Sala interviniente, ni logra construir una crítica suficiente de las razones por las que la Cámara del fuero no admitió el recurso de inconstitucionalidad. En síntesis, la presentación de fs. 47/54 no logra poner en crisis el auto denegatorio. 4. Por lo expuesto, corresponde rechazar la queja intentada. Así lo voto. Por ello, de acuerdo con lo dictaminado por el Fiscal General, por mayoría, el Tribunal Superior de Justicia resuelve: 1. Hacer lugar a la queja y al recurso de inconstitucionalidad planteados por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2. Revocar la sentencia de fs. 2848/2851, de los autos principales, y devolver las actuaciones a la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario para que, por intermedio de otros jueces, se dicte una sentencia con arreglo a derecho. 3. Mandar que se registre, se notifique, se agregue la queja al principal y, oportunamente, se devuelva como está indicado en el punto anterior. La jueza Ana María Conde no suscribe la resolución por estar en uso de licencia. 013725E