

Accion De Amparo Programa Habitacional Adjudicacion De Vivienda Subsidio Subsistencia De La Situacion De Hecho

JURISPRUDENCIA

Acción de amparo. Programa habitacional. Adjudicación de vivienda.

Subsidio. Subsistencia de la situación de hecho Se revoca la sentencia apelada y se ordena al Gobierno de la Ciudad que mantenga a la parte actora en el programa habitacional vigente, mientras subsistan las condiciones comprobadas por los jueces de la causa.

Buenos Aires, 26 de agosto de 2015 Vistos: los autos indicados en el epígrafe; resulta: 1. La Sra. Verónica Margarita Aparicio López, por derecho propio y en representación de los niños a su cargo, promovió acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, GCBA) con el objeto de hacer cesar la ilegítima omisión de garantizar su derecho de acceso a una vivienda adecuada en condiciones dignas de habitabilidad, que atribuyó al demandado. Planteó, asimismo, la inconstitucionalidad de los artículos 5° y 6° del decreto n° 690/06, y de los arts. 22 y 23 de la ley n° 2145. Como medida cautelar, solicitó su incorporación inmediata a alguno de los programas habitacionales vigentes (fs. 1/48). La primera instancia hizo lugar a la acción de amparo ordenando "... a la Administración continúe adoptando las medidas necesarias a fin de que [a los actores] se les otorgue alojamiento en condiciones dignas de habitabilidad o los fondos suficientes para acceder al mismo, lo cual deberá ser mantenido mientras el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no demuestre fehacientemente en estos actuados que la situación de vulnerabilidad socio-económico[a] ha cesado? (fs. 359 vuelta/360). La jueza también declaró la inconstitucionalidad de la modificación introducida por el art. 2 del decreto n° 167/11 al art. 5° del decreto n° 690/06 que fija un límite temporal para la prestación que esa norma establece (fs. 355/360). 2. Disconforme con lo decidido, el GCBA apeló y expresó agravios (fs. 363/376), los que fueron oportunamente contestados por la actora (fs. 383/395). La Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario rechazó el recurso planteado por el demandado y, en consecuencia, confirmó la resolución adoptada en la instancia de grado (fs. 417/424). Los magistrados sustentaron normativamente su decisión en los arts. 14 bis y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, en los arts. 17, 18 y 31 de la Constitución local, en los instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables y en la jurisprudencia de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En relación con la insuficiencia presupuestaria que la parte demandada había alegado para justificar una conducta que la Cámara consideró regresiva, los jueces manifestaron que "... [l]os argumentos que pretenden justificar el abandono de las mencionadas políticas sociales sobre la base de la presunta insuficiencia presupuestaria del Estado local para hacer frente a ellas en forma permanente (a fin de cuentas, también una cuestión de hecho condicionada a la apreciación de la prueba, cuya carga recae sobre la demandada), no han sido acreditados en este proceso? (fs. 422 vuelta/423). 3. Contra esa resolución, la Ciudad interpuso el recurso de inconstitucionalidad de fs. 426/438. Allí expresó -en lo pertinente- que la sentencia de la Sala III 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. Se agravió, también, de la imposición de costas a su parte.

A fs. 447/466 la parte actora contestó el traslado que le fuera conferido. 4. La Sala III resolvió "[c]onceder el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la demandada exclusivamente en cuanto a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 2° del decreto 167/11 y denegarlo con respecto a las demás cuestiones? (fs. 478/479 vuelta). Contra la denegatoria parcial, el GCBA planteó la queja de fs. 491/499. 5. Al requerirse sus dictámenes, la Sra. Asesora General Tutelar consideró que correspondía rechazar los recursos de queja e inconstitucionalidad (fs. 506/512) y el Sr. Fiscal General, a su turno, propició que el Tribunal hiciera lugar al recurso de inconstitucionalidad del GCBA, revoque la sentencia recurrida y reenvíe las actuaciones a la Cámara interviniente para el dictado de un nuevo pronunciamiento (fs. 513/527). 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 -una mujer junto a su hija menor de edad en situación de vulnerabilidad (cf. fs. 359 vuelta, fs. 421 y fs. 423)- 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 confirmó aquélla de grado que había hecho lugar a la acción de amparo, ordenando al GCBA que otorgue al actor alojamiento en condiciones dignas de habitabilidad o los fondos suficientes para acceder al mismo, mientras no demuestre fehacientemente que la situación de vulnerabilidad socio-económica ha cesado (fs. 360). Interesa señalar aquí que la Cámara CAyT al confirmar la decisión de primera instancia, vino a decidir de manera implícita la inconstitucionalidad del tope del monto del subsidio habitacional instrumentado por el decreto n° 690/06 y sus modificatorios. Teniendo en cuenta, entonces, que no se encuentra controvertido que la parte actora: i) es una mujer a cargo de una hija menor, a quien los jueces de mérito entendieron en una situación de prioritaria tutela y ii) se encuentra en situación de vulnerabilidad social, la cuestión planteada resulta sustancialmente análoga a la resuelta por este Tribunal in re: ?GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en/ Abdala, Analía Verónica c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA)?, expte. n° 9963/13, sentencia del 14 de agosto de 2014 y, más recientemente, in re: ?GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Blanco, Flavia Maricel c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)?, expte. n° 10073/13, sentencia del 03 de noviembre de 2014. En ese marco, corresponde remitir a los fundamentos que 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. El GCBA resiste la sentencia de la Cámara CAyT que confirmó aquélla de grado que había hecho lugar a la acción de amparo y, en consecuencia, condenado al GCBA a que ?...continu[ase] adoptando las medidas necesarias a fin de que a [la actora] se le otorg[ase] alojamiento en condiciones dignas de habitabilidad o los fondos suficientes para acceder al mismo...(359 vta/ 360 y 424).

2. Cualquiera sea el acierto de la decisión de la Cámara, en el sub examine no se encuentra controvertido que la parte actora (i) inició estas actuaciones con el objeto de que se condenara al GCBA a que le garantizara su derecho a una vivienda digna y; (ii) que es una mujer con una hija menor de edad a su exclusivo cargo (cf. fs. 421), circunstancia que le impide superar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra. Finalmente, tampoco es materia de discusión la vinculación, o anclaje, que tiene la parte accionante con la Ciudad ni la vigencia de la ley n° 4036 al tiempo del dictado de la sentencia aquí cuestionada (V. fs. 417 y BOCBA n° 3851 del 09/02/2012).

3. En ese orden de ideas, la cuestión planteada resulta sustancialmente análoga a la resuelta por este Tribunal in re: ?GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en/ Abdala, Analía Verónica c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA)?, expte. n° 9963/13, sentencia del 14 de agosto de 2014 y, más recientemente, in re: ?GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Blanco, Flavia Maricel c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)?, expte. n° 10073/13, sentencia del 03 de noviembre de 2014.

4. Finalmente, corresponde remitir a los fundamentos y a la solución a que arribé en el precedente ?Blanco? recién mencionado. Por ello, voto por hacer lugar a la queja y al recurso de inconstitucionalidad; revocar la sentencia de fs. 417/424; 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 subsista la situación de hecho y de derecho sobre cuya base se resuelve. Costas por

su orden (cf. el art. 14 de la CCBA). La juez Inés M. Weinberg dijo: Recurso de inconstitucionalidad (Expte. 11495/14): 1. El recurso de inconstitucionalidad ha sido concedido?... exclusivamente en cuanto a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 2 del decreto 167/11 (...).? -v. fs. 479 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 (la cual será tratada a continuación).

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. 423 vuelta- 3. Al igual que la mayoría de este Tribunal, entiendo que no resulta per se inconstitucional que el Estado atienda el derecho a la vivienda mediante la entrega de subsidios temporarios con un monto dinerario normativamente determinado -v. ?Veiga Da Costa, Rocío c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido? expte. 10229/13, sentencia del 30 de abril de 2014 y ?GCBA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Abdala, Analía Verónica c/GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCBA)?, expte. 9963/13, sentencia del 14 de agosto de 2014 y sus citas entre muchos otros-. En esta inteligencia, debe destacarse que los parámetros constitucionales de suficiencia, al efecto de preservar el cumplimiento de la manda de reconocimiento del derecho a una vivienda digna prevista por el artículo 31 de la CCABA, necesariamente diferirán según las circunstancias de hecho relevadas en cada caso concreto y -huelga aclararlo- según lo que en definitiva los jueces de la causar resuelvan conforme dichas circunstancias. En tal sentido, la modificación establecida por la normativa en análisis tampoco puede ser calificada en sí misma como ?regresiva?, cuando (i) no necesariamente en todos los casos se requerirá una renovación o ampliación de los subsidios otorgados por sobre lo establecido normativamente para dar adecuado cumplimiento a lo establecido por el precitado artículo 31 de la CABA, y por otra parte, (ii) cuando no existen elementos en la causa por los que se pueda sustentar dicha conclusión. Sin perjuicio de lo expuesto, debe agregarse también aquí que en atención a la forma en que quedó resuelto el caso sobre las circunstancias relevadas por los jueces intervinientes, no resultaba necesaria la declaración de inconstitucionalidad de la normativa en cuestión por la modificación operada. Tiene dicho la CSJN que ?la declaración de inconstitucionalidad de una ley es un acto de suma gravedad institucional que debe ser considerado como la última ratio del orden jurídico y, en caso de duda, debe estarse por su constitucionalidad. Sólo debe acudir a aquella cuando la repugnancia de la ley inferior con la norma calificada de suprema sea manifiesta y la incompatibilidad inconciliable? -conf. Doctrina fallos: 285:322, 242:73, 285:369, entre otros- lo que mutatis mutandi debe aplicarse al caso. Por todo lo expuesto, oída la Asesoría General Tutelar y de conformidad con lo concluido por la Fiscalía General, corresponderá hacer lugar al recurso concedido, y revocar la sentencia en cuanto a la declaración de inconstitucionalidad supra expuesta. Recurso de queja (Expte. 11464/14): La queja ha sido interpuesta en tiempo y forma -art. 33 de la ley 402- no obstante, no puede prosperar y debe ser rechazada toda vez que no rebate en forma suficiente la denegatoria del recurso de inconstitucionalidad intentado, así como tampoco acredita la existencia de un caso constitucional (arts. 113, inc. 3, de la CCABA y 27 de la ley 402). Entiendo aplicable mutatis mutandi la doctrina de la CSJN en lo concerniente a los fundamentos que deben expresar las quejas por recursos denegados -v. Fallos 287:237; 298:84; 302:183; 311:133, 2338, 2462; 331:373 entre otros-. En efecto, las genéricas invocaciones sobre las garantías constitucionales afectadas revelan sólo una mera disconformidad con lo resuelto, sin lograr conectarse adecuadamente con las razones que dan fundamento a la sentencia denegatoria a cuyos términos corresponde remitirse en honor a la brevedad. Asimismo, debe recordarse también aquí que la tacha de arbitrariedad ?no tiene por objeto la corrección de fallos equivocados o que se consideran tales, sino que atiende sólo a los supuestos y desaciertos de gravedad extrema en que, a causa de ellos, quedan descalificados como actos judiciales? -conf. Fallos 235:654; 244:384; 248:129, 528 y 584; 294:376 entre otros-. Finalmente, la referencia a la doctrina de la ?gravedad institucional? invocada no aparece respaldada con un fundamento apto para demostrar de qué manera la decisión recaída en el caso efectivamente incidiría sobre los intereses de la comunidad o los principios institucionales básicos de la Constitución Nacional -conf. Fallos: 324:533, 833; 326:2126 y 4240 y sus citas-. Sobre tales premisas, debe concluirse que el tribunal a quo arribó a una solución jurídicamente posible, con fundamentos y base suficientes, no logrando los agravios vertidos evidenciar deficiencias lógicas o de fundamentación en el pronunciamiento atacado que impidan considerarlo como una ?sentencia fundada en ley?, en la inteligencia establecida por los artículos 17 y 18 de la Constitución Nacional. Por todo lo expuesto, oída la Fiscalía General y de conformidad con lo concluido por la Asesoría General Tutelar, corresponde rechazar el recurso de queja interpuesto por el GCBA. Así lo voto. La jueza Alicia E. C. Ruiz dijo: 1. La queja por recurso de inconstitucionalidad denegado del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, aunque interpuesta en tiempo y forma, no puede prosperar. 2. Para vedar el acceso del demandado a esta instancia, la Sala III sostuvo que en su presentación,

aquél se había limitado a exponer su desacuerdo con lo decidido, y que ?[p]or otra parte, la alegación de que el tribunal habría omitido evaluar elementos de juicio relevantes que demostrarían que el actor no se encuentra en situación de vulnerabilidad, sólo revela[b]a la discordancia del recurrente con la apreciación de la prueba realizada por [aquel] tribunal?. Los vocales explicaron que el GCBA no indicaba ?... cuáles serían las pruebas que habrían sido ignoradas, ni por qué razón ellas conducirían a la solución que se propone? (fs. 479 y 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 que tramita en el expte. n° 11495. 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° 11464. 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 segundo punto de la sentencia de primera instancia, que fuera confirmada por 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 intentara. Así lo voto. Por ello, emitido el dictamen por el Sr. Fiscal General, por mayoría, el Tribunal Superior de Justicia resuelve: 1. Admitir la queja y hacer lugar al recurso de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2. Revocar la sentencia de fs. 417/424 y ordenar al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que mantenga a la parte actora en el programa habitacional vigente mientras subsistan las condiciones comprobadas en autos por los jueces de la causa. 3. Imponer las costas por su orden. 4 Agregar a este expediente copia de la sentencia dictada por el Tribunal el 3 de noviembre de 2014, en los autos ?GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Blanco, Flavia Maricel c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)? (expte. n° 10073/13). 5. Mandar que se registre, se notifique con copia de la sentencia indicada en el punto anterior y, oportunamente, se devuelva al tribunal remitente. 013658E