

Accion De Amparo Solucion Habitacional Vivienda Digna Medida Cautelar Recurso De Inconstitucionalidad

DOMINGO, 10 DE ENERO DE 2021

JURISPRUDENCIA

Acción de amparo. Solución habitacional. Vivienda digna. Medida cautelar. Recurso de inconstitucionalidad

Se rechazan las quejas interpuestas contra la resolución que declaró inadmisibles los recursos de inconstitucionalidad deducidos en el marco de una acción de amparo contra el GCBA y el Instituto de la Vivienda, a fin de que se brinde a los amparistas una solución habitacional digna y definitiva. Buenos Aires, 20 de diciembre de 2016 Vistos: los autos indicados en el

epígrafe; resulta: 1. Llegan estas actuaciones al Tribunal para resolver los recursos de queja interpuestos a fs. 1/11 por el Defensor General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Defensora General Adjunta invocando el carácter de gestores -en los términos del art. 42 del CCAT- de los Sres. Rocío Violeta Salas Maldonado, Yolanda María Valle Ramírez, Marizol Huaman Apolinario, Gladys Noemí Yapura, Carlos Alberto Ventocilla Alva y Ada Lina García Suca, y a fs. 55/68 por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, también: GCBA) contra la resolución interlocutoria de la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario que declaró inadmisibles los recursos de inconstitucionalidad que interpusiera cada una de las partes. 2. En autos, los Sres. Yeny del Pilar Chávez Acevedo, Luis Alberto Castillo Mendoza, Óscar Eduardo Martínez Salizar, Marizol Huaman Apolinario, Sonia Beatriz Anriquez, Gladys Noemí Yarapura, Gladys Curay Fernández y Jocely Rodríguez Gastelu promovieron acción de amparo contra el GCBA y el Instituto de Vivienda de la Ciudad (en adelante, IVC) requiriendo: (i) que se declarase que los demandados habían violado sus derechos a una vivienda digna y adecuada, al disfrute del nivel de salud más alto posible, a gozar de un ambiente sano, a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para uso personal y doméstico, y -como corolario- su derecho a vivir en condiciones de vida digna; por haber omitido adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos ?... para brindar un hábitat adecuado y una solución habitacional digna y definitiva a los habitantes del Barrio conocido como ?La Carbonilla? (fs. 140 y vuelta); (ii) que se los condenara a adoptar ?... actividad y decisiones incluyentes necesarias y debidas, tendientes a la efectiva integración urbanística y social del Barrio (...), atento su carácter de población social y económicamente marginada, garantizando los criterios de arraigo y radicación definitiva...? (fs. 140 vuelta); (iii) que ?... se les [ordenara] dar participación efectiva y real a los habitantes en relación a la elaboración, implementación y control del proyecto de integración urbanística y social del Barrio...? (fs. 140 vuelta); (iv) el reconocimiento de ?... la incorporación del Barrio (...) al Programa de Radiación e Integración de Villas de la Ley n° 148...? (fs. 140 vuelta); (v) que se ordenara a los accionados ?... presentar en el término de 120 días un plan de integración urbana y social del Barrio, el cual [debería] establecer los plazos de ejecución y cronograma de obras por etapas? (fs. 140 vuelta); (vi) que ?... hasta tanto se [efectivizara] íntegramente el plan de integración urbana o social del Barrio...?, se tomaran medidas para garantizar la provisión de servicios básicos, la seguridad, salubridad y limpieza, el tendido de una red eléctrica, cloacal y pluvial, y el drenaje de las cámaras sépticas, pozos ciegos y sectores inundados del barrio (fs. 140 vuelta); (vii) la delimitación de manzanas calles, pasillos y espacios comunes; (viii) la elaboración e implementación, con participación de los habitantes del barrio, de ?... un plan adecuado a fin de proteger a los mismos de futuras ocupaciones, que [contemplase] la transformación de los espacios comunes en plazas o lugar para juegos o deportes? (fs. 140 vuelta). Como medida cautelar, solicitaron que se ordenara a los demandados: (i) la realización de un relevamiento físico y poblacional en el barrio conocido como ?La Carbonilla? (fs. 141); (ii) la adopción medidas ?... adecuadas y oportunas para proveer los servicios básicos de alumbrado público y agua potable? (fs. 141 vuelta); (iii) que garantizaran la salubridad, seguridad y limpieza del barrio ?...a través del aumento de contenedores de residuos (...) y la realización de tareas de remoción de escombros, desinfección y desratización? (fs. 141); (iv) el diseño e implementación de ?... un plan de obras a fin de regularizar el tendido de la red eléctrica...? (fs. 141); (v) la instalación de ?... una red cloacal y pluvial que [permitiera] el drenaje sanitario y pluvial de una forma oportuna y adecuada? (fs. 141); (vi) que garantizaran ?... el drenaje de las cámaras sépticas, pozos ciegos y sectores del barrio que se [encontrasen] inundados...? (fs. 141); (vii) que realizaran ?... la delimitación de manzanas, calles, pasillos y espacios comunes?; (viii) la elaboración e implementación, con participación de los habitantes del barrio, de ?... un plan adecuado a fin de proteger a los mismos de futuras ocupaciones, que contemple la transformación de los espacios comunes en plazas o lugar para juegos o deportes? (fs. 141). 3. La jueza de primera instancia resolvió: ?[hacer] lugar a la medida cautelar solicitada y, en consecuencia, ordenar al GCBA la conformación de una mesa de Trabajo en el ámbito de esta causa, a fin de determinar y llevar adelante las acciones necesarias tendientes a la sustancial mejora de las condiciones de habitabilidad del barrio vulnerable denominado ?La Carbonilla? (fs. 194). 4. A fs. 171/191 Marizol Huaman Apolinario y Gladys Noemí Yarapura denunciaron -en

cuanto es pertinente a este relato- la inactividad del GCBA en relación con la tutela precautoria concedida. En consecuencia, requirieron el dictado de una nueva medida cautelar, para que se ordenara a los demandados: (i) la realización de un relevamiento geográfico, poblacional y social del barrio conocido como ?La Carbonilla? (fs. 171 vuelta); (ii) la elaboración de un plan de obras para disminuir el riesgo eléctrico y la realización de reparaciones urgentes; (iii) la colocación de volquetes dentro del barrio ?... en un sector en el que no se vea afectado ningún vecino ni espacio de esparcimiento público (...) y [la inclusión del] barrio dentro del actual recorrido de recolección de residuos definitivo? (fs. 172), y (iv) la elaboración de ?... un plan de provisión de agua potable gratuita a través de camiones cisterna y hasta tanto exista acceso al servicio en forma regular...? (fs. 172).

5. La magistrada de primera instancia hizo lugar a la petición (fs. 195/197 vuelta) y resolvió ordenar al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: (i) la realización de ?... un relevamiento geográfico, poblacional y social del barrio ?La Carbonilla'...? (fs. 197); (ii) la elaboración de ?... un plan de obras para disminuir el riesgo eléctrico en el Barrio La Carbonilla realizando las reparaciones urgentes que resultaren necesarias. En particular, realizar en forma urgente el recambio de los postes metálicos por postes de madera, provisión de alumbrado público básico, y el diseño e implementación, de un protocolo de actuación para responder, ágil y eficientemente, a las emergencias producidas por la falta de prestación segura y suficiente del servicio eléctrico, incluyendo la puesta a disposición de un teléfono de contacto atendido por personal del área determinada a fin de que los vecinos puedan solicitar a personal idóneo y oficial la intervención y en su caso reparación pertinente ante la detección de cualquier situación de riesgo eléctrico? (fs. 197 vuelta); (iii) la colocación de ?... los contenedores necesarios y adecuados a la cantidad de habitantes del Barrio La Carbonilla, los que deberán ser vaciados y limpiados en forma diaria a fin de evitar su rebasamiento...? y la inclusión del ?... barrio dentro del actual recorrido de recolección de residuos que se realiza en la Comuna? (fs. 197 vuelta); (iv) la confección de ?... un plan de provisión de agua potable gratuita a través de camiones cisternas...? (fs. 197 vuelta), y (v) que efectivizase ?... la disponibilidad del servicio de camiones atmosféricos...? (fs. 197 vuelta).

Planteado un recurso de aclaratoria por la parte actora, la magistrada precisó que el GCBA debería cumplir con lo ordenado en el término de 15 días hábiles administrativos (fs. 198).

6. El demandado apeló las decisiones referidas en el apartado anterior, y planteó su nulidad (fs. 199/207 vuelta). La parte actora respondió el traslado correspondiente (fs. 208/226).

7. La Sala II declaró mal concedido el recurso de apelación en relación con la orden de realizar un relevamiento del lugar en el que se asienta el barrio conocido como ?La Carbonilla?. Los jueces a quo consideraron que ese aspecto de la resolución de fs. 195/197 vuelta no constituía una medida cautelar, sino que ?... en rigor, importaría sólo el dictado de una medida ordenatoria en los términos del art. 29 del CCAyT? (fs. 235) y sería por ello irrecurrible. También revocó ?... la manda consistente en incorporar al barrio del caso en el esquema de asentamientos informales de la Ciudad de Buenos Aires....? (fs. 236 vuelta). Además, revocó ?la orden de incorporar al barrio La Carbonilla en el esquema de asentamientos informales de la ciudad de Buenos Aires, en orden a la provisión de servicios públicos?, y en su lugar ordenó al GCBA ?... que elabore, dentro del plazo de cinco (5) días, las medidas que estime adecuadas a los efectos de garantizar, para quienes allí viven, condiciones de protección en materia de riesgo eléctrico, recolección de residuos, provisión de agua potable y atención del sistema sanitario y pluvial? (fs. 236), y precisó que a efectos de dar efectivo cumplimiento a lo ordenado, dispondría de 15 días a partir de la presentación del plan de medidas referido. Por fin, y en atención a la modificación de la medida precautoria, indicó que la apelación planteada por el GCBA en relación con el plazo fijado en primera instancia para su cumplimiento había perdido actualidad, y rechazó sus planteos ?... en lo restante...? (fs. 234/236 vuelta).

8. Las partes interpusieron los recursos de inconstitucionalidad de fs. 36/50 -la autoridad demandada- y fs. 237/260 -los amparistas-. El GCBA se agravió de la afectación de su derecho de defensa, de la garantía del debido proceso, y del principio de división de poderes. Los actores, por su parte, denunciaron el menoscabo de su derecho a una vivienda adecuada, a la vida y a la salud, y a la tutela judicial efectiva. Las dos partes calificaron la sentencia como arbitraria. La Cámara declaró inadmisibles ambas presentaciones. Consideró que no estaban dirigidas contra una sentencia definitiva y que los recurrentes no habían acreditado que el fallo recurrido les produjera agravios irreparables que autorizaran a equipararlo a tal (fs. 267/268 vuelta).

10. La resolución denegatoria dio lugar a las quejas que están a consideración del Tribunal. 11. A fs. 272, 273, 274, 275, 276 y 277 los Sres. Marizol Huaman Apolinario, Rocío Violeta Salas Maldonado, Gladys Noemí Yapura, Yolanda María Valle Ramírez, Carlos Alberto Ventocilla Alva y Ada Lina García Suca ratificaron la gestión del Ministerio Público de la Defensa. 12. Requerido su dictamen, el Fiscal General propuso hacer lugar a los recursos de queja y al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el GCBA y reenviar las actuaciones a la Cámara para que se pronuncie nuevamente por intermedio de otros jueces (fs. 279/290).

Fundamentos: La jueza Alicia E. C. Ruiz dijo: Queja del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: 1. La queja de fs. 55/68 -aunque interpuesta en tiempo y forma por el GCBA- no puede prosperar, porque no logra poner en crisis la resolución interlocutoria que declaró inadmisibles el remedio extraordinario que pretende sostener. 2. Para vedar su acceso a esta instancia, los jueces a quo sostuvieron que el recurso de inconstitucionalidad del demandado no estaba dirigido contra una sentencia definitiva ni que pudiera equipararse a tal. Explicaron que las partes impugnaban ?... una decisión

cautelar dictada en el curso del proceso...?, y que ?[en] consecuencia, el pronunciamiento impugnado no constituye sentencia definitiva? (fs. 267 vuelta). También citaron jurisprudencia del Tribunal según la cual ?... las resoluciones relativas a las medidas cautelares, aun cuando se dicten dentro del marco de una acción de amparo como la presente, por regla, no son consideradas definitivas a los efectos del recurso en examen? (fs. 268) y destacaron que los quejosos ?... pese a sus esfuerzos argumentativos, no [habían logrado] explicar cuáles [eran] los perjuicios actuales o futuros de carácter irreparable que (...) podría causarles la medida impugnada? (fs. 268). En su presentación, el GCBA sostiene -en relación con el requisito referido- que la resolución de los jueces a quo que modificó la tutela cautelar concedida a las amparistas: i) es ?... equiparable por sus efectos a una sentencia definitiva (...) pues la misma produce (...) un perjuicio irreparable en ulterior instancia? (fs. 56), ii) es ?... bajo el nomen iuris de una medida cautelar (...) una sentencia que hizo lugar a la pretensión material de la actora sin haber oído previamente [a su parte]? (fs. 56 vuelta). Así, explica que ?... no es una medida cautelar que tenga por objeto asegurar el resultado práctico del proceso, sino que lo dispuesto constituye una sentencia que agota el objeto del proceso y que condena a la Ciudad a realizar toda una serie de conductas que tienen efectos irreversibles, es decir que causa agravios que no pueden ser reparados en ulterior instancia...? (fs. 59 vuelta), iii) ?... afecta gravemente el interés público inmerso en la afectación de [sus] facultades propias y excluyentes...? y ?... altera y frustra las consecuencias de las disposiciones legales vigentes, puesto que lesiona la buena marcha de las políticas y actividades [del GCBA]? (fs. 58).

3. Una lectura atenta del recurso de hecho muestra que las manifestaciones del Gobierno demandado -por generales y redundantes- no alcanzan a individualizar un agravio de difícil o imposible reparación ulterior causado por la resolución que modificó la tutela cautelar concedida a los actores, que autorice a darle el tratamiento de una sentencia definitiva. En efecto, el GCBA intenta fundar la equiparación que pretende sosteniendo que lo decidido por los jueces a quo constituye una sentencia de mérito, y no una medida cautelar. Ello, en atención a la identidad que, según alega, se verificaría entre el objeto de la demanda y el contenido de la tutela precautoria dispuesta por la Cámara. El argumento merece dos reparos. El primero, de orden fáctico: la afirmación efectuada por el accionado es falsa. El GCBA afirma que ?... basta con confrontar el objeto de la pretensión con lo ordenado por la Cámara (...) para concluir que la sentencia en cuestión excede con creces el objeto de la acción y que no puede haber lugar a duda alguna, que se trata de una resolución que no constituye una medida cautelar, sino que se erige en una sentencia de mérito que puso fin al pleito y que causa agravios irreparables...? (fs. 63 vuelta). Sin embargo, es fácil advertir que -al contrario de lo afirmado por el demandado- la confrontación del objeto de la pretensión (transcripto en el 2º párrafo de la reseña que antecede a este voto) con los términos de la tutela cautelar acordada por la Cámara (párrafo 7º, ibídem) da cuenta de profusas diferencias en su sentido y alcance, que hacen insostenible la coincidencia denunciada por la Ciudad. El segundo, de orden normativo: el art. 177 del CCAT -norma cuya constitucionalidad no ha sido objetada- dispone: ?[las] medidas cautelares son todas aquellas que tienen por objeto garantizar los efectos del proceso, incluso aquéllas de contenido positivo (...) aunque lo peticionado coincida con el objeto sustancial de la acción promovida?. Para que el Tribunal pueda examinar su desacuerdo, el recurrente debió dar razones que no omitieran valorar la aplicabilidad o inaplicabilidad de la disposición legal transcripta, que contradice su argumentación en forma concluyente. En cambio, el demandado no dedica una sola línea en el recurso de hecho a sostenerla, lo que sella la suerte adversa de este aspecto de la queja.

4. El GCBA también se agravia de la afectación de las que denomina sus ?facultades propias y excluyentes?, y la lesión de la buena marcha de sus políticas y actividades; pero estas denuncias genéricas no vienen acompañadas del menor desarrollo que permita identificar un perjuicio específico. La sola referencia a las políticas públicas que desarrolla la autoridad demandada no es suficiente, sino precisa qué actividades administrativas se verán afectadas ni cómo. Es bueno destacar que el recurrente ni siquiera invoca razones para sostener los eventuales perjuicios irreparables que pudiera provocar el cumplimiento de la medida cautelar que ordenó al GCBA adoptar medidas para preservar la vida y la salud de las personas (evitar el riesgo eléctrico, disponer la recolección de residuos, la provisión de agua potable y la atención del sistema sanitario y pluvial).

5. El GCBA dedica el resto de su presentación a reiterar el contenido del recurso de inconstitucionalidad con el que impugnara la decisión cautelar de los jueces a quo, que no es objeto del recurso de hecho.

6. Los defectos de fundamentación individualizados en este pronunciamiento determinan el rechazo de la queja por recurso de inconstitucionalidad denegado intentada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Queja de la parte actora:

7. La queja de fs. 1/11 fue interpuesta por el Ministerio Público de la Defensa en representación de las Sras. Rocío Violeta Salas Maldonado, Yolanda María Valle Ramírez, Marizol Huaman Apolinario, Gladys Noemí Yapura, Ada Lina García Suca y el Sr. Carlos Alberto Ventocilla Alva, quienes ratificaron oportunamente la gestión efectuada en su nombre. La presentación, sin embargo, está dirigida a sostener el recurso de inconstitucionalidad de fs. 237/260, que defiende el alcance de la medida cautelar dispuesta en primera instancia (en la resolución de fs. 195/197 vuelta). La medida había sido requerida únicamente por las coactoras Marizol Huaman Apolinario y Gladys Noemí Yapura. De tal forma, solo ellas estaban legitimadas para recurrir la modificación dispuesta por la alzada, lo que determina el rechazo in limine de queja ratificada por los coactores Rocío Violeta Salas Maldonado, Yolanda María Valle Ramírez, Carlos Alberto Ventocilla Alva y Ada Lina García

Suca. 8. No obstante haber satisfecho ese recaudo subjetivo de impugnación, la queja de las Sras. Marizol Huaman Apolinario y Gladys Noemí Yapura también debe ser rechazada. Ello porque las interesadas no han logrado poner en crisis la resolución que declaró inadmisibile el recurso de inconstitucionalidad que vienen a sostener. 9. Conviene recordar que la decisión de la Cámara que modificó los términos de la medida cautelar dispuesta en primera instancia fue favorable a las recurrentes, y ordenó al demandado: ?... que elabore, dentro del plazo de cinco (5) días, las medidas que estime adecuadas a los efectos de garantizar, para quienes allí viven, condiciones de protección en materia de riesgo eléctrico, recolección de residuos, provisión de agua potable y atención del sistema sanitario y pluvial?, y les dé cumplimiento en un plazo de 15 días (fs. 236). Así, y para acreditar la concurrencia de un agravio que permita equiparar la decisión que impugnan a una sentencia definitiva, las recurrentes denuncian: i) que ?... la resolución dictada por la Sala II (...) al disponer la revocación de un aspecto central de la tutela otorgada en Primera Instancia, esto es la incorporación del barrio La Carbonilla al esquema de asentamientos informales de la C.A.B.A., deja a los cientos de habitantes del lugar sin la posibilidad de que las diferentes áreas del GCBA adopten medidas concretas que incluyan dentro de sus planes de acción al barrio, manteniendo de esa manera la situación de desamparo y abandono en la que se hallan inmersos desde hace varios años, sin que pueda afirmarse válidamente que de esa manera se estén asegurando los efectos prácticos de la sentencia de mérito...?, (fs. 1 vuelta), y que: ii) ?[el] tiempo que inevitablemente llevará la acción, incluyendo eventuales apelaciones con efectos suspensivos, implica que la situación de vulnerabilidad persistirá sin paliativos específicos hasta que, en caso de prosperar el amparo, la sentencia de mérito pueda ser cumplida? (fs. 1 vuelta). Indican que este es un agravio de tardía o difícil reparación ulterior que autoriza a equiparar la sentencia contra la que dirigió su recurso de inconstitucionalidad a definitiva dado que la Cámara ?...concede al GCBA la decisión sobre las medidas concretas a adoptar para paliar ?la situación de extrema vulnerabilidad de los actores' en términos sumamente imprecisos y laxos, sin que esas acciones se determinen o especifiquen en concreto, otorgando un amplio margen a la discrecionalidad del demandado?, quien no habría ?... dado muestras de buscar reales alternativas para paliar la situación en la que se encuentran los habitantes de La Carbonilla...? (fs. 2). 10. Las manifestaciones reseñadas no son suficientes para acreditar la existencia de un gravamen actual que requiera tutela inmediata y permita, por ello, equiparar a definitiva la resolución impugnada mediante el recurso de inconstitucionalidad de fs. 237/260. En su presentación, las recurrentes omiten caracterizar el ?esquema de asentamientos informales? al que se refieren, y no explican en forma alguna por qué la omisión de incluir al barrio conocido como ?La Carbonilla? en él, impediría -como sostienen- que las autoridades locales en ejercicio de sus atribuciones constitucionales tomen medidas concretas en relación con el barrio. El agravio, así formulado es insustancial y conduce a rechazar la queja en este aspecto. La misma suerte corren las expresiones relacionadas con el carácter impreciso y laxo que las co-actoras atribuyen a los términos de la sentencia que modificó la medida cautelar que solicitaran, porque se limitan a plantear la sospecha de que la autoridad demandada no dará cumplimiento a la condena precautoria que le fue impuesta. Se trata de una afirmación que no excede lo conjetural. No puede soslayarse, además, que el potencial incumplimiento de la manda precautoria es susceptible de ser reparado mediante la intervención ordinaria de los jueces de la causa, tal como lo demuestra el hecho de que -en autos- la parte actora hubiera denunciado el incumplimiento de la medida cautelar dispuesta a fs. 194 (ver tercer apartado del relato que precede a este voto) y obtenido el dictado de una diferente (ver 4° párrafo del relato referido). En este sentido, es importante remarcar que la Sala a quo -si bien modificó la decisión de grado- ordenó al GCBA la tutela inmediata de todos los derechos e intereses que aquélla tendía a proteger. 11. Por las razones expuestas, corresponde rechazar las quejas interpuestas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y por las Sras. Rocío Violeta Salas Maldonado, Yolanda María Valle Ramírez, Marizol Huaman Apolinario, Gladys Noemí Yapura, Ada Lina García Suca y el Sr. Carlos Alberto Ventocilla Alva. Así lo voto. El juez Luis Francisco Lozano dijo: Coincido con la Sra. Jueza de trámite, Dra. Alicia E. C. Ruiz, en que corresponde rechazar las quejas de fs. 1/12 y 109/136 deducidas por la actora y el GCBA, respectivamente, porque la decisión que vienen cuestionando -que modificó, con el alcance reseñado en el punto 7 de los ?Resulta?, la medida cautelar otorgada en primera instancia- no es la definitiva a que se refiere el art. 27 de la ley n° 402; y, tal como señala la Sra. Jueza de trámite -cuyos fundamentos, en lo sustancial, comparto- las recurrentes no han brindado razón alguna que permita equipararla a una de la especie mencionada. El juez José Osvaldo Casás dijo: Adhiero, en lo sustancial, al voto de mi colega la Dra. Alicia E. C. Ruiz, por considerar que la medida cautelar decretada no es la sentencia definitiva apta para incitar la intervención de este Tribunal y que los agravios formulados por el Ministerio Público de la Defensa son prematuros y conjeturales. Por ello, emitido el dictamen por el Fiscal General, el Tribunal Superior de Justicia resuelve: 1. Rechazar las quejas interpuestas por Rocío Violeta Salas Maldonado, Yolanda María Valle Ramírez, Marizol Huaman Apolinario, Gladys Noemí Yapura, Carlos Alberto Ventocilla Alva y Ada Lina García Suca y por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2. Mandar que se registre, se notifiquen y, oportunamente, se remitan a la Sala interviniente para que sean agregadas a los autos principales. La juez Inés M. Weinberg no suscribe la resolución en los términos de la acordada n° 40/2014. La jueza Ana María Conde no suscribe la resolución por estar

en us o de licencia.

015073E