"Morales Enriqueta del Carmen y otros contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA)", Expte: EXP 3232/0.

Buenos Aires, 12 de octubre de 2004.

Y VISTOS: los recursos de apelación interpuestos por Enriqueta del Carmen Morales (fs. 642/651) y por la demandada (fs. 657/664) contra la sentencia de fs. 633/637 vta. que hizo lugar parcialmente a la presente acción de amparo; y,

CONSIDERANDO:

1. Que el señor juez de grado, conforme el criterio del Tribunal Superior expuesto en los autos "Santa Cruz Catalina c/GCBA s/amparo s/recurso de inconstitucionalidad concedido", sentencia del 9 de octubre de 2003, -cuyas partes pertinentes transcribió-, sostuvo que la cuestión sometida a su conocimiento se había vuelto de conocimiento parcialmente abstracto (punto 1). Sin perjuicio de ello, ordenó al GCBA que en el plazo de quince días dispusiera lo necesario para que los actores y su grupo familiar fueran alojados en un lugar adecuado a sus necesidades. Al respecto requirió ser informado en un plazo de cinco días (punto 2).

2. Que seguidamente cabe destacar que la presente acción fue iniciada por Enriqueta del Carmen Morales, Gustavo Adrián Vargas y Matías Heraldo Sotelo, todos por derecho propio y en representación de sus hijos menores (fs. 2/15 vta). Una vez dictada la sentencia de grado, ésta fue apelada sólo por Morales y Sotelo (fs. 642/651) y posteriormente el actor mencionado en último término desistió del proceso (fs. 707). De modo que la resolución de grado subsiste apelada sólo por uno de los actores originales.

3. Que para que resulte admisible la acción de amparo, la amenaza o lesión a un derecho debe revestir de actualidad o inminencia, y estos elementos observarse no sólo al inicio de las actuaciones, sino mantenerse vigentes hasta el momento de fallar.

En esta línea, ha reiterado la Corte Suprema de Justicia de la Nación que las decisiones en materia de amparo deben atender a la situación fáctica y jurídica existente en el momento de ser dictadas (Fallos 300:844), *"teniendo en cuenta no sólo los factores iniciales sino también los sobrevinientes, sean agravantes o no"* (Fallos 304:1020).

De allí que resolver la cuestión sometida a decisión del tribunal requiere tener en cuenta los cambios recientemente operados en la normativa que rige la situación en que se encuentran los actores, como se hiciera en autos "Jasmin, José Alberto y otros contra G.C.B.A. s/ Amparo (art. 14. CCABA)" el 31 de octubre próximo pasado, y

Meza Vargas, Jaime y otros c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)", del 7 de marzo de 2004)

4. Que en primer término, la ordenanza 41.110, sancionada en enero de 1986, estableció el "Programa de atención en casos de emergencia individual o familiar" (ACEIF) con el objetivo de atender casos de extrema necesidad a través de una ayuda material inmediata, dirigido a familias o personas de escasos recursos que se encuentren en alguna de las situaciones previstas, incluyéndose entre otros beneficiarios, a quienes carecen de vivienda (pto.2. II). Entre las prestaciones que brinda el mentado programa se estableció el pago de un hotel, durante un período no mayor de quince (15) días (pto. 3.II), a la vez que se detallan una serie de requisitos que deben reunir los postulantes para acceder al beneficio (pto. 4).

Por otra parte, el decreto 607/97 aprobó el "Programa Integrador para personas o grupos familiares en situación de emergencia habitacional". Según las prescripciones de su anexo I se presta asistencia a personas y familias sin techo, otorgándose a los primeros, alternativamente, alojamiento en dormitorios, servicio de alimentación y pernocte, o albergue en el Hogar Felix Lora, servicio de tratamiento, rehabilitación y reinserción social, y para los núcleos familiares, alojamiento en el Hogar 26 de Julio, servicio de tratamiento, rehabilitación y reinserción social, o el pago de hotel por quince días o el alojamiento transitorio en unidades que conformen la red de ayuda a los sin techo.

El citado decreto fue reglamentado por las resoluciones 21-SSGAS-2001 y 36-SSGAS-2001. La primera se refiere al funcionamiento y alcance del Programa para la atención de familias sin techo, y la segunda contiene el reglamento general de condiciones de admisión para sus beneficiarios.

A su vez la ordenanza 43.821, publicada en fecha 30/10/89 (BMCBA Nº 13.648), creó el Programa Nuestras Familias, cuyo objetivo es asistir a las familias en riesgo social en forma operativa, ágil y dinámica, a través de un subsidio económico en un contexto de prevención y organización, dirigido a familias que se encuentran en situación de carencia extrema, con riesgo de convertirse en abortiva y expulsora de niños y ancianos. Para la evaluación de prioridades considera en el punto II del artículo 3, la carencia de vivienda, por desalojo, incendio u otra contingencia no considerada catástrofe social.

El 13 de agosto de 2002 se publicó en el Boletín Oficial (Nº1503) el decreto 895/2002 por el que se modificó el modo de ejecución de los programas existentes en el ámbito de la Ciudad destinados a brindar atención a familias en situación de calle (art. 1) y otorgar por única vez subsidios habitacionales (art. 6), disponiendo asimismo que a partir de su fecha de entrada en vigencia no podrían ingresar nuevas personas a la modalidad transitoria de alojamiento en hoteles y que aquellos beneficiarios de los

programas preexistentes que se encontrasen alojados en hoteles, podrían optar por permanecer en la actual situación o acogerse al régimen de subsidios que establece.

Asimismo, derogó parcialmente el decreto 607/97, en cuanto establecía en el anexo "Tipos de prestaciones a brindar" el pago de hotel por quince días.

En el marco del decreto 895/2002, la Secretaría de Desarrollo Social dictó la resolución 193 el 16 de agosto de 2002 (BOCBA Nº 1514 – 29/08/2002) por la que derogó la resolución 102-SPS-2001 y aprobó la normas para el otorgamiento del subsidio para familias en situación de calle (Anexo 1) y las normas para el gerenciamiento de los beneficiarios que resolvieron permanecer en hoteles de acuerdo con el artículo 19 del decreto 895/2002 (Anexo 2). En tal anexo, se estableció que los beneficiarios que residieran en hoteles podría ejercer la opción prevista en el artículo 19 del decreto y que se entendería que permanecerían en la operatoria actual aquellos que no expresasen explícitamente su opción por el subsidio a las familias en situación de calle (art. 8). Asimismo, se dispuso que los titulares gestionarán la renovación mensual del beneficio para lo cual deberían completar un formulario de declaración jurada (art. 9º). Por último, se estableció que serían causales de pérdida del beneficio, falsear datos, el abandono de su alojamiento o el incumplimiento de las obligaciones por parte del beneficiario (art. 11).

En el mismo orden, el 28 de agosto de 2002 la Secretaría de Desarrollo Social dictó la resolución 216 (BOCBA Nº 1518 – 4/09/2002) por la que dejó sin efecto las resoluciones 130/SPS/2001 y 254/SPS/2001 y convocó a los titulares de establecimientos ubicados en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires destinados al hospedaje en carácter de "hotel" o "casa de pensión" para inscribirse como postulantes a los efectos de cubrir el alojamiento de personas beneficiarias de planes sociales.

Finalmente mediante la resolución 200, conjunta entre la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Gobierno y Control Comunal (BOCBA Nº 1519 – 5/09/2002), se encomendó a la Coordinación General Área Habitacional y Emergencia Social de la Subsecretaría de Desarrollo Social que verificase e informase mensualmente acerca de la situación de los establecimientos hoteleros adheridos al sistema.

5. Que en segundo lugar, resulta indispensable repasar los términos en que fue planteada la acción que dio origen a estas actuaciones.

Así, en el punto I del escrito cabeza del expediente, "Objeto", los actores detallaron que "a *raíz de la arbitraria e ilegal determinación asumida por la demandada, consistente en poner fin intempestivamente a los programas sociales respectivos, y sin atender a las peculiares condiciones de elevado riesgo social en las que nos hallamos quienes hasta ahora hemos gozado de su cobertura, se ha afectado de manera actual e inminente derechos y garantías de rango constitucional de los suscriptos,*

en particular el derecho a la vivienda, a la salud y a la dignidad" por lo que solicitaron que *"el egreso de los mentados programas sea efectuado una vez que se haya evaluado caso por caso de manera efectiva, concreta, pormenorizada el cumplimiento de aquellos objetivos y no de forma masiva y sin ningún tipo de evaluación particular como se pretende hacer"* (fs. 2 vta.).

"En el presente escrito –continúan- *plantearemos la común pretensión de quienes hemos sido conjuntamente agraviados por la conducta antedicha**,** reseñando asimismo, de manera particularizada, la situación socio-económica, ambiental, familiar y sanitaria que corresponde a cada uno de nosotros, que objetivamente agrava las condiciones que ya ha ocasionado la decisión arbitraria e inconstitucional**"**.* (fs. 2 vta.).

Más adelante, los amparistas narraron que fueron "*sorprendidos al ser citados por la Secretaría de Promoción Social en el Polideportivo Martín Fierro .... donde se nos comunicó la decisión de los responsables del área, que básicamente importaba lo siguiente: **1)** se nos haría entrega de dos cheques por los montos del hospedaje correspondiente a los meses de junio y julio del corriente año, para ser entregados por los beneficiarios a los hoteleros, **2)** en un plazo máximo de cinco días debíamos optar por una de las siguientes alternativas: **a)** recibir un subsidio por única vez y cuyo monto dependía de la situación particular de cada beneficiario y grupo familiar, a la vez que debíamos proceder a desocupar –el mismo día del cobro del subsidio- las habitaciones en las que nos alojamos; o bien **b)** tres cheques por un importe equivalente aproximadamente a la mitad de lo que se abona mensualmente por habitación en la actualidad, con lo que se haría efectivo el pago a los respectivos hoteles, u otros en sustitución, por parte de los suscriptos."*

"La decisión nos colocó de inmediato en situación de pánico sin metáforas, por cuanto avizoramos inmediatamente el retorno a la situación precedente de desamparo en la calle, que ya hemos conocido, con sus lógicas secuelas de hambre, frío, problemas sanitarios, etc." (fs. 3 vta.).

De los párrafos transcriptos se desprende que el acto lesivo que motivó la deducción de la presente estuvo constituido por el dictado de la resolución 102-SPS-2001, por la que se reglamentó el subsidio habitacional para quienes se hallaban comprendidos en el supuesto 3.II del Programa Nuestras Familias, estableciendo que consistía en el otorgamiento de un subsidio mensual igual y consecutivo, durante un plazo de seis meses con la posibilidad de cobrar el monto correspondiente en una sola cuota.

Tal decisión, en cuanto no establecía la continuidad de los planes al cabo del período comprendido por el subsidio, ni preveía el examen de las circunstancias particulares de cada uno de los beneficiarios a los efectos de gestionar las prestaciones que aseguren el mínimo que hace a la esencia de su derecho a una vivienda digna, motivó que en reiteradas oportunidades este Tribunal hiciera lugar a pretensiones similares a las de los amparistas.

Ahora bien, la derogación expresa de tal disposición mediante el artículo 2º de la resolución 193-SDS-2002, a lo que debe adunarse la posibilidad de la apelante de optar por permanecer alojada en los hoteles (art. 19 decreto 895/2002 y 8 del Anexo 2 de la resolución 193-SDS-2002) renovando mensualmente tal beneficio mediante la presentación de una declaración jurada (artículo 9 del Anexo 2 de la citada resolución), permite sostener que se ha aventado en principio la posibilidad inminente de un *"final intempestivo"* de la cobertura estatal que actualmente recibe en materia de vivienda.

Agréguese a ello, la derogación de la limitación del pago de hotel por quince días como tipo de prestación a brindar contenida en los anexos del decreto 607/97, por parte del artículo 26 del decreto 895/2002, que si bien conforme las constancias de autos *de hecho* no se estaba aplicando.

Así, la extirpación del mundo jurídico de la resolución 102-SPS-2001 produjo una modificación en la situación fáctica de la apelante, toda vez que ya no la aqueja el inminente agotamiento de los programas sociales en el que se encuentra incluida, por lo que se desvanece en este punto el carácter actual o inminente de la afectación de su derecho.

Por último, si bien resulta cierto que ni el decreto 895/2002, ni el resto de la normativa dictada en su consecuencia, disponen por cuánto tiempo se extenderá su permanencia en los hoteles, también lo es que tampoco se establece cuándo finalizará -como sí se infería de la resolución 102-SPS-2001, que motivó la deducción de la presente- y que se prevé una renovación mensual (art. 8 del anexo 2 de la resolución 193-SDS-2002) no sujeta en principio a otras condiciones que la presentación de una declaración jurada (art. 9 del anexo 2 de la resolución 193-SDS-2002).

En estas condiciones es claro que el objeto del amparo se agotó: la asistencia habitacional se mantiene por vía de subsidio, o de alojamiento en hoteles, para los beneficiarios originales del decreto 607/97 (ver solución coincidente, STJ*, in re* "Meza Vargas Jaime Francisco y otros c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido", 4/12/03).

6. Que no puede soslayarse que la apelante ha planteado la cuestión del cumplimiento de los objetivos de los programas como un condicionamiento al egreso masivo de los planes en cuestión *sin ningún tipo de evaluación particular* mediante la derogada resolución 102 (fs 2 vta.). De allí, que no resulte posible efectuar un tratamiento escindido de la cuestión del cumplimiento de los objetivos respecto de la finalización de la cobertura que recibe.

7. Que mediante los artículos 3 a 7 del anexo 2 de la resolución 193-SDS-2002 se dispuso reorganizar el registro de los establecimientos que brindan el alojamiento previsto en los programas.

En igual sentido, la resolución 216-SDS-2002 dejó sin efecto la resolución 130-SPS-2000 y efectuó una nueva convocatoria a los titulares de “hoteles” y “casas de pensión” para cubrir el alojamiento de personas beneficiarias de programas sociales existentes, para lo cual debería acreditar y presentar, entre otra documentación, certificado de habilitación, constancias de inscripción en ingresos brutos, CUIT, Padrón de Proveedores del Gobierno de la Ciudad, etc. (ver anexo I res. 216). Asimismo, deberían informar en carácter de declaración jurada los datos de cada una de las habitaciones habilitadas y su capacidad conforme los criterios establecidos en el Código de Habilitaciones.

Los actuales prestadores inscriptos en el registro creado por la resolución 130-SPS-2000, que deseen mantener tal carácter, deberían dar cumplimiento a los términos de la resolución 216, dentro de un plazo de 30 días computados desde su publicación.

Por último, la resolución conjunta 200 de las Secretarías de Desarrollo Social y de Gobierno y Control Comunal, preveía la elaboración de informes mensuales sobre el monitoreo de las condiciones en que se encontraban alojados los beneficiarios y la calificación de los hoteles entre otras medidas de control.

8. Que sin perjuicio de la vigencia formal del nuevo régimen descripto en el considerando 7, el segundo punto de la parte resolutiva de la sentencia de grado debe ser confirmado.

Sobre esta cuestión, el magistrado de primera instancia destacó las irregulares condiciones de habitabilidad de los hoteles en cuestión, tanto de su infraestructura como de la cantidad de personas por habitación. Además, reseñó los informes oportunamente solicitados, de los que se desprendía que "se encuentran aún pendientes de tramitación dichas presentaciones [se refiere a la inscripción de los hoteles en el Registro de Hoteles o Casas de Pensión] a los efectos de reunir los requisitos y condiciones exigidos para su (...) inscripción" (fs. 636 vta). En atención a ello, concluyó que el GCBA había incurrido en omisión respecto de su deber de exigir al establecimiento hotelero el cumplimiento de la normativa vigente y tolerar la sistemática violación sus requisitos.

Estas afirmaciones no han sido rebatidas por el Gobierno de la Ciudad, quien se limitó a sostener que la sentencia resultaba arbitraria ya que se ha condenado al GCBA a "hacer lo que ha hecho y viene haciendo" (fs. 659).

Sin embargo, no existe contradicción alguna en sostener, por un lado, que el objeto de la presente acción, entendido como el mantenimiento de la asistencia habitacional, ha devenido abstracto en razón del cambio normativo operado; y afirmar, por otro, que existe una omisión por parte de la Administración relativa a la verificación de las condiciones de los lugares en que tal asistencia se presta.

Es decir, no puede bajo ningún punto de vista tenerse por satisfecho el deber de la demandada de brindar una vivienda digna en los términos del artículo 31 de la

CCABA si el alojamiento proporcionado no cumple mínimamente con los recaudos exigidos en la normativa vigente.

Por los argumentos expuestos, y habiendo dictaminado la Sra. Fiscal de Cámara, el tribunal **RESUELVE**: confirmar la decisión apelada. Sin costas (art. 14 CCABA). Regístrese, notifíquese a las partes y a la Sra. Fiscal de Cámara y al Sr. Asesor Tutelar en sus despachos. Fecho, devuélvase.