

Remedios judiciales y asignación presupuestaria: Una sentencia que reconoce el derecho a la vivienda y, como parte del remedio, prevé de manera específica la asignación presupuestaria necesaria para darle cumplimiento

El 29 de agosto de 2014, un Juzgado de primera instancia de la Ciudad de Buenos Aires dispuso cautelarmente, en un fallo que aún no se encuentra firme, que el gobierno debe urbanizar una Villa de esa ciudad¹, de acuerdo con lo establecido por una ley local². El término "urbanización" incluye, entre otras cosas, el trazado y asfaltado de calles, la provisión de servicios públicos y la construcción de viviendas. El Juzgado recordó que, en otra causa conexas en trámite, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires había acompañado un anteproyecto de plan de urbanización para la Villa. En su sentencia, precisó de manera detallada una serie de actos concretos que debía realizar el Poder Ejecutivo local a fin de garantizar los recursos presupuestarios necesarios para dar cumplimiento a la urbanización de esa Villa.

En la parte dispositiva de la sentencia, el Juzgado resolvió:

"Ordénase al Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a que en el plazo de 15 días hábiles administrativos:

1. Estime el costo de ejecución del Anteproyecto de urbanización de la Villa 20, según ley 1770.
2. Reasigne las partidas presupuestarias necesarias de Presupuesto 2014 con el fin de dar comienzo en el curso de este año a la ejecución de la urbanización mencionada en el punto precedente.
3. Incluya en la formulación del Presupuesto 2015 las partidas presupuestarias necesarias y suficientes para garantizar el financiamiento de la ejecución de las obras, asegurando la continuidad de las mismas.
4. Identifique las fuentes de financiamiento con las cuales se atenderán los gastos emergentes de la ejecución mencionada, debiendo asignarle carácter prioritario al financiamiento y ejecución del proyecto para lo cual en la ley de

¹ La sentencia fue dictada por el Juzgado N° 1 en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el marco de la causa caratulada "Arnez Medrano, Reinaldo y otros c/ GCBA y otros s/ amparo" (Expediente N° A10675-2014/0), iniciada por los habitantes de la Villa 20.

² Ley 1170.

presupuesto 2015 deberá contemplarse la intangibilidad de los recursos asignados o crear un fondo fiduciario a tal fin.

5. Deberá adoptar los mecanismos reglamentarios, administrativos y de gestión idóneos para garantizar la ejecución de la obras con economía, eficiencia y eficacia debiendo evitar la subejecución de las partidas asignadas.

Las obras de urbanización de la Villa 20 deberán estar finalizadas en su totalidad antes del 10 de diciembre de 2015.

Se exhorta a las áreas de prestación social gubernamental a extremar los medios a fin de paliar la situación de calle cuando no de precaria asistencia en relación a las personas desalojadas y sus grupos familiares".

La utilidad del análisis presupuestario en el caso

La implementación de las sentencias judiciales dictadas en casos colectivos relativos a derechos económicos, sociales y culturales en los que la pretensión incluye obligaciones de hacer puede resultar más compleja que la implementación de las sentencias más tradicionales. Desde esa óptica, nos interesa destacar principalmente dos puntos de la sentencia aquí comentada.

En primer lugar, consideramos que su importancia se halla en el hecho de que el Juzgado, luego de reconocer el derecho a la vivienda de los habitantes de la Villa y ordenar cumplir la ley que ordena su urbanización, incorporó como parte del remedio ordenado una herramienta muy útil para la etapa de ejecución de la sentencia: detalló de manera concreta qué actos debía realizar el Poder Ejecutivo a fin de asegurar los recursos presupuestarios necesarios para dar cumplimiento a la sentencia. De este modo, el Juzgado no se limitó a ordenar la urbanización de la Villa, sino que fue un paso más allá y detalló una serie de obligaciones de conducta específicas relativas a la planificación y gestión presupuestaria para llevar a cabo las obras. Cabe destacar que esto había sido peticionado por los actores, que solicitaron que se ordenara "presentar (...) un Plan de Integración Socio-Urbanística del Barrio (...), el cual deberá establecer los plazos de ejecución, presupuesto necesario y cronograma de obras por etapas" (el subrayado es nuestro).

Las directivas presupuestarias concretas constituyen una herramienta poco explorada pero sumamente valiosa para facilitar la organización y el monitoreo del cumplimiento de obligaciones de hacer a cargo del Estado que impliquen un gasto económico con el fin de garantizar derechos económicos, sociales y culturales. Hacer un seguimiento presupuestario de la sentencia permite identificar el nivel de decisión en el que se obstaculiza su ejecución y, en consecuencia, individualizar la autoridad administrativa específica que debe ser interpelada, lo que facilita la efectivización de su cumplimiento.

En el caso que se analiza, la asignación por parte del Poder Ejecutivo local de las partidas presupuestarias necesarias para llevar a cabo las obras de urbanización —en cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia— permitirá eventualmente que el Juzgado adopte medidas para preservar estos recursos, como emitir una orden de embargo.

Otro ejemplo de una medida de preservación de los recursos es la orden de "contempla[r] la intangibilidad de los recursos asignados o crear un fondo fiduciario a tal fin" (dispuesta en el punto 4 de la parte dispositiva de la sentencia), que tiene por objetivo evitar que los fondos no ejecutados durante el ejercicio que estaban afectados a una determinada finalidad —en el caso, la urbanización de la Villa— sean trasladados como recursos generales al año siguiente.

En segundo lugar, la circunstancia de que en la sentencia se hayan dispuesto directivas presupuestarias concretas no modifica *el contenido* de la orden judicial —consistente en la urbanización de la Villa—. El Juzgado no hizo, en definitiva, algo diferente de la tarea habitual del Poder Judicial y no se atribuyó facultades propias de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. En efecto, no dio indicaciones sobre *cómo* debía asignarse y ejecutarse el presupuesto; por ejemplo, no indicó de dónde debían obtenerse los fondos a asignar para efectuar las obras ni dio instrucciones sobre cómo llevarlas a cabo. Simplemente se limitó a reconocer y explicitar el hecho obvio de que "[p]ara concretar la urbanización se deben asignar los recursos del caso", es decir, que una condición necesaria del cumplimiento de la sentencia es dicha asignación y ejecución (en el modo en el que los poderes competentes decidan). Visibilizar este paso en la parte dispositiva de la sentencia no modifica su contenido de fondo, pero pauta un plan de cumplimiento organizado, que permite realizar un control más eficaz de su acatamiento y disponer medidas para asegurarlo.

El caso

La Villa 20 es la cuarta villa más grande de la Ciudad de Buenos Aires. Sus habitantes tienen serios problemas en relación con el acceso a los servicios públicos (tales como agua, cloacas, electricidad, gas y recolección de basura), sufren frecuentes caídas en altura, y presentan niveles elevados de plomo en sangre, desnutrición, anemia y parasitosis. El terreno sobre el que se ubica la Villa 20 pertenece al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en particular, al Instituto de Vivienda de la Ciudad), que, hasta la actualidad, no ha llevado adelante su urbanización, en violación de lo dispuesto en diversas normas jurídicas.

Frente a esta situación, sus habitantes iniciaron una acción de amparo colectivo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Instituto de la Vivienda de la Ciudad. En lo fundamental, solicitaron que adoptaran las medidas necesarias para lograr la efectiva integración socio-urbanística (urbanización) del Barrio, y el otorgamiento de una solución habitacional definitiva a todas las familias que habitan allí y a las que fueron desalojadas.