



*Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*  
*Fiscalía General*

**Expte. N° 11672/14 “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: GCBA s/ queja por apelación denegada”.**

**Tribunal Superior:**

I

Llegan las presentes actuaciones a esta Fiscalía General a fin de dictaminar sobre el recurso de queja y, en su caso, el de inconstitucionalidad denegado, ambos interpuestos por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (conf. fs. 15 y 17).

II

Surge de las copias agregadas al incidente que se acompaña, particularmente de la pieza obrante a fs. 7/17, que se promovió una demanda contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Instituto de la Vivienda (en adelante, GCBA e IVC respectivamente), con el objeto de que se les ordene rehabilitar íntegramente todos los inmuebles de dominio de Estado local afectados al Programa de Rehabilitación del Hábitat del barrio de la Boca, y adjudicar en venta las viviendas rehabilitadas a los beneficiarios, con transferencia plena del dominio de las unidades (conf. relato de fs. 8 vta.).

El juez de primera instancia, a raíz de una presentación que efectuara la Defensora del Pueblo de la CABA en la que denunciara el incumplimiento en que habría incurrido el IVC respecto a los compromisos que asumiera con relación al citado programa, resolvió: “...1. *DESIGNAR interventor informante*...2. *INTIMAR al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y al Instituto de la Vivienda*

*de la Ciudad...a que en el plazo de cinco (5) días de notificada la presente, acompañen en autos el listado completo de los grupos familiares, con detalle de los miembros que los integran, y que resultan ser beneficiarios del Programa de Rehabilitación del Hábitat del barrio de la Boca, así como también la nómina de los grupos familiares que hubieran egresado del programa con solución definitiva desde el 6 de septiembre de 2011 hasta la fecha, especificando en cada caso si accedieron a vivienda llave en mano o a un crédito hipotecario. 3. INTIMAR al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y al Instituto de la Vivienda...a que en el plazo de cinco (5) días de notificada la presente, acompañen en autos toda la documentación relativa a las contrataciones, licitaciones y estado de las obras, obras comprometidas respecto de los inmuebles ubicados en Coronel Salvadores 825/827, Coronel Salvadores 829/31, Suárez 479, Olavarría 240, Olavarría 986/94, Brasil 1340, Santiago del Estero 1040, 20 de Septiembre 332/34 y Rocha 1031/33. En caso de incumplimiento de las intimaciones dispuestas en los apartados 2 y 3 precedentes, se aplicarán sanciones conminatorias en cabeza del señor Presidente del IVC...” (conf. fs. 5).*

El GCBA interpuso contra esa decisión un recurso de apelación (conf. fs. 7/17). En el mismo, sostuvo que se trataba de una decisión *extra petita* pues las cuestiones objeto de la misma no habían sido propuestas en la demanda, que se trataba de una decisión autosatisfactiva, que era arbitraria y afectaba las facultades de la administración. También se quejó de lo exiguo del plazo para cumplir. Sin perjuicio de ello, sostuvo que no había ningún incumplimiento de su parte pues las obras estaban en curso (conf. detalle de fs. 13) y, a la vez, acompañó un censo del Programa de Rehabilitación en cuestión, con detalle de los miembros de cada grupo familiar (según se sostiene a fs. 13).

El juez rechazó el recurso indicando que “...se trata, como surge de manera *palmaria* y *manifiesta*, de medidas encaminadas al cumplimiento de la manda *ad cautelam* dispuesta en autos, y que en modo alguno implican el dictado de una sentencia autosatisfactiva, como lo pretende la recurrente.



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**  
**Fiscalía General**

*Tampoco se trata de intentar modificar el objeto de la demanda, como se alega en el recurso intentado. Antes bien, lo dispuesto en el auto recurrido son simplemente medidas derivadas del incumplimiento incurrido por el Gobierno impugnante, y que como tales, son inapelables...".* Además, indicó que, en atención a lo previsto en el art. 20 de la Ley N° 2145, y en los artículos 219 y 181 del CCAyT, la decisión no era susceptible de recurso de apelación (conf. fs. 6).

Esa decisión motivó al GCBA a interponer recurso de queja por apelación denegada, en el que reiteró los planteos efectuados en la apelación (conf. fs. 2/4).

Llamada a resolver, la Sala I de la Cámara de Apelaciones rechazó la queja (conf. fs. 25). Para decidir de ese modo, luego de recordar lo establecido en el art. 20 de la ley de amparo, subrayó que *"...de las constancias del sistema informático se desprende que la providencia apelada de ningún modo implica el dictado de una "sentencia autosatisfactiva". Tampoco se observa que lo decidido vulnera el derecho de defensa del GCBA en tanto lo ordenado por el juez de primera instancia (fs. 5) se vincula con el cumplimiento de los compromisos asumidos por el propio apelante en las audiencias celebradas los días 12 de octubre y 11 de noviembre de 2011. En consecuencia, corresponde concluir que el recurso de apelación ha sido bien denegado..."*.

Frente a ello, el GCBA interpuso recurso de inconstitucionalidad (conf. fs. 34/39). Sostuvo que la decisión era definitiva, a la vez que indicó que el caso constitucional radicaba en la afectación a la defensa en juicio, el principio de legalidad y en la arbitrariedad de la decisión, al no aplicarse al caso los precedentes del Tribunal Superior "Kuzis", "M.H.N." y "Alba Quintana" (conf. fs. 35 y vta.). Como agravios puntuales, indicó que la decisión no había aplicado al caso la disposición legal que lo rige, esto es, el art. 20 de la Ley N° 2145 (conf. fs. 36). Asimismo, reiteró sus planteos en punto a que se había fallado extra petitum y que se trataba de una medida autosatisfactiva, a la vez que agregó que la decisión le denegaba el acceso a la doble instancia (conf. fs. 7/38).

La Cámara de Apelaciones denegó el recurso de inconstitucionalidad (conf. fs. 59/60). Señaló que la decisión no era definitiva y que la recurrente no había demostrado que pueda ser equiparable a una de tal carácter. Asimismo, indicó que no se verificaba la concurrencia de un caso constitucional, sino un simple desacuerdo del recurrente con lo decidido. Asimismo, puntualizó que el recurso no contenía una crítica de las razones dadas por la Cámara para rechazar la queja (conf. fs. 60). Finalmente, rechazaron el planteo de arbitrariedad en el entendimiento que la decisión se hallaba fundada.

Esa decisión motivó la queja del GCBA obrante a fs. 5/10 de los presentes actuados. Así, el Secretario Judicial dispuso correr vista a esta Fiscalía General a los efectos indicados al comienzo (conf. fs. 15 y 17).

### III

La queja del GCBA fue interpuesta en plazo, por escrito y ante el Tribunal Superior (conf. art. 33 de la Ley N° 402). Sin embargo, considero que no puede prosperar porque tanto ésta como el recurso que defiende, carecen de fundamentación.

Respecto a la queja, advierto que no puede ser admitida, en razón de lo dispuesto en el art. 33 de la ley 402, que establece que las quejas por recursos denegados se interponen por escrito “fundamentado”. Ello supone que quien se agravia por esa vía debe explicar por qué el recurso que pretende que se admita ha sido incorrectamente denegado.

La jurisprudencia constante del TSJ y, en consonancia con ella, la posición reiterada de la Fiscalía General<sup>1</sup> y de la Fiscalía General Adjunta<sup>2</sup>, dan

---

<sup>1</sup> Dictamen de fecha 20-10-11, dictado en autos “Alto Palermo Shopping S.A. s/ queja recurso de inconstitucionalidad denegado en: Alto Palermo Shopping s/inf. art. 11.1.7, contratación de prestadores no habilitados -Ley 451”-. Causa Nro. TSJ 8300/11; Dictamen de fecha 05-10-11, dictado en autos “Telefónica Móviles Argentina S.A. s/ queja recurso de inconstitucionalidad denegado en: Recurso de Inconstitucionalidad en autos Local sito en Hipólito Yrigoyen 440 (Telefónica Móviles Argentina S.A.) s/inf. art. 4.1.1.2, habilitación”-. Causa Nro. TSJ 8303/11; Dictamen de fecha 25-11-11, dictado en autos “Telefónica Móviles Argentina S.A. s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Recurso de



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**  
**Fiscalía General**

cuenta de esa interpretación de la disposición citada.

Establecido ello, debe destacarse que de la lectura del recurso de queja se desprende que el GCBA no ha dedicado una sola línea a cuestionar la afirmación de la Cámara en relación a que la sentencia recurrida no poseía la calidad de “definitiva” y el recurrente no había demostrado que pudiera ser equiparable a una de tal carácter (conf. fs. 59 vta. del incidente). Esa argumentación, imprescindible dado el modo en que se resolvió, está absolutamente ausente en la queja del GCBA, de manera que la carencia de tal elemental recaudo debe conducir a propiciar el rechazo del recurso directo interpuesto. No sólo está ausente, sino que, erróneamente, se afirma que la Cámara indicó que “se trata de una sentencia equiparable a definitiva” (conf. fs. 5 vta. de los presentes), cuando ello no se condice con las constancias de la causa, tal como surge de los antecedentes que se reseñan en el acápite anterior.

Tampoco recibió réplica alguna la afirmación de la Cámara en punto a que no se verificaba otro de los requisitos para que el recurso prospere, que es

---

Inconstitucionalidad en autos Local sito en Hipólito Yrigoyen 440 (Telefónica Móviles Argentina S.A.) s/infracción art. 2.1.25 de la Ley 451”.. Causa Nro. TSJ 8396/11; Dictamen de fecha 07-03-12, dictado en autos “Ministerio Público -Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Hollman, Cristina Elizabeth s/ infr. art. 81 CC’”. Causa Nro. TSJ 8647/12; Dictamen de fecha 18-05-12, dictado en autos “Sound Garage S.A. s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Sound Garage S.A. y otros c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)’”. Causa Nro. TSJ 8703; Dictamen de fecha 14-06-12, dictado en autos “Ministerio Público - Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘González, Agustín Robustiano s/ infr. art(s) 149 bis CP’”. Causa Nro. TSJ 8864/12; Dictamen de fecha 04-07-12, dictado en autos “Robledo, Carlos Sebastián c/ GCBA y otros s/ AMPARO (ART. 14 CCABA)’”. Causa Nro. TSJ 8867/12; Dictamen de fecha 23-07-12, dictado en autos “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Gigacable S.A. c/GCBA y otros s/impugnación actos administrativos’”. Causa Nro. TSJ 8889; Dictamen de fecha 12-07-12, dictado en autos “Ministerio Público – Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en ‘Incidente de apelación en autos Márquez, Martín Ariel s/ inf. art. 149 bis - CP’”. Causa Nro. TSJ 8951/12; Dictamen de fecha 26-07-12, dictado en autos “Ministerio Público -Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Campili Ruiz, Mariela s/ inf. art(s) 81, oferta y demanda de sexo en espacios públicos - CC’”. Causa Nro. TSJ 8979/12.

<sup>2</sup> Así, entre muchos otros, al dictaminar en el caso 8471/11, “Ministerio Público – Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Ham,

el planteo –preciso y fundado- de un caso constitucional. Al respecto, el recurrente sostuvo de modo dogmático que dicho requisito se hallaba presente y, a reglón seguido, se limitó a reiterar sus planteos en punto a que la decisión era arbitraria, lo que pone en evidencia la falta de fundamentación en el punto.

Por otra parte, cabe agregar que el recurso contiene consideraciones completamente ajenas al curso del proceso y a la temática que aquí se ha ventilado, tal como lo sostenido a fs. 8 vta., cuando se indica que la decisión “...sienta un precedente que ocasiona a mi parte un agravio irreparable, toda vez que en la parte resolutive del decidendo recurrido se rechaza la recusación planteada...”.

Sin perjuicio de que lo dicho hasta aquí sella la suerte de la queja, cabe agregar que el recurso de inconstitucionalidad que defiende adolece del mismo defecto, pues también carece de adecuado fundamento (conf. art. 28 de la Ley N° 402).

En efecto, el problema que contiene dicha pieza procesal es que el argumento dado por la Cámara de Apelaciones para confirmar la decisión de grado no es rebatido siquiera mínimamente.

En este sentido, cabe recordar que los integrantes de la Sala I motivaron su decisorio en el hecho de que lo ordenado por el juez de primera instancia –y aquí recurrido-, se vinculaba con el cumplimiento de los compromisos que el propio GCBA había asumido en las audiencias celebradas los días 12 de octubre de 2011 y 11 de noviembre de 2011 (conf. fs. 25 del incidente).

Frente a ese argumento concreto, el GCBA guardó absoluto silencio.

De ello se colige, entonces, que el recurso de inconstitucionalidad no rebate el argumento central dado por la Cámara, por lo que el mismo carece de adecuada fundamentación (conf. art 28 de la Ley N° 402).

Además, el resto de los planteos que contiene, adolecen del mismo vicio,



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**  
**Fiscalía General**

es decir, no contienen fundamentación suficiente. En efecto, los agravios vinculados a que la decisión afecta el derecho de defensa, propiedad, el principio de legalidad y la doble instancia (conf. fs. 35/38), han sido mencionados pero sin fundamento alguno que permita considerarlos y sin ningún tipo de relación con las circunstancias que rodearon el caso.

En este orden de ideas, el planteo de arbitrariedad, constituye una mera discrepancia con la decisión que impugna, pues no demuestra en forma clara, rigurosa e inequívoca -por no abordarla-, qué vicios contendría la decisión cuestionada.

Con relación a esta causal de impugnación, V.E. tiene dicho, desde sus primeros precedentes<sup>3</sup>, que: "La admisibilidad del recurso por tal agravio debe ser estricta pues, como lo tiene dicho el más alto tribunal federal 'Un principio sustancial que caracteriza a la doctrina de la arbitrariedad es su naturaleza excepcional' (Fallos: 312:195)". En palabras de la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación: "no tiene por objeto corregir pronunciamientos equivocados o que el recurrente estime tales en relación a temas no federales, pues su procedencia requiere un apartamiento indudable de la solución normativa prevista para el caso, o una absoluta carencia de fundamentación" (Fallos: 312:173) y ello por cuanto "La doctrina de la arbitrariedad no tiene por objeto convertir a la Corte en un tribunal de tercera instancia ordinaria, ni corregir fallos equivocados (...), sino que atiende a cubrir casos de carácter excepcional en los que, deficiencias lógicas del razonamiento o una total ausencia de fundamento normativo, impidan considerar el pronunciamiento de los jueces ordinarios como la 'sentencia fundada en ley' a que hacen referencia los arts. 17 y 18 de la Constitución Nacional" (Fallos: 312:246, 389, 608, 1839, entre otros).

Finalmente advierto, al igual que ocurriera en la queja, que este recurso también contiene cuestiones ajenas al presente, tal como cuando afirma que

---

<sup>3</sup> Conf. doctrina sentada por V.E. en el Expte. N° 49/99 "Federación Argentina de Box c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Acción de Inconstitucionalidad", sentencia de fecha 25 de agosto de 1999.

*“...no puede entenderse [sic] erróneamente los alcances de la ley y obligar a la Administración a producir siempre cualquier tipo de informe, aún los que el Ministerio Público pudiera solicitar en ejercicio de sus facultades propias, sin necesidad alguna de recurrir a la vía judicial...”* (conf. fs. 38 del incidente).

#### IV.-

No obstante lo hasta aquí expuesto y, sin que lo que se procede a manifestar pretenda arribar a una solución diferente a la propuesta, corresponde a modo de obiter, señalar que de las constancias obrantes en estos actuados, no se advierte, a priori, que en algunas de las instancias judiciales por la que tramitaron las actuaciones se hubiere al menos analizado la naturaleza de los derechos debatidos en el presente.

En efecto, pese a no contar al momento de emitir el presente con la totalidad de los antecedentes del caso, de las constancias arrojadas a este Ministerio Público Fiscal (v. fs. 8 vta.), se desprende a priori que la acción ha sido entablada con el objeto de que el GCBA y el IVC rehabiliten íntegramente todos los inmuebles de dominio del Estado local, afectados al Programa de Rehabilitación del Hábitat del barrio de la Boca (PRHBLB) y adjudiquen a la venta viviendas rehabilitadas a los beneficiarios, con transferencia plena de dominio de las unidades. Todo ello en cumplimiento de los objetivos generales y específicos dispuestos por la Resolución 1142/SS/00, creadora del referido Programa.

No obstante ello y, conforme las constancias que pudieron recabarse de la consulta pública web respecto de los autos principales, la acción ha sido entablada por el Señor FERNANDO DAMIÁN AYALA, por derecho propio, en su carácter de beneficiario del Programa de Rehabilitación del Hábitat del barrio de La Boca (PRHBLB) con el patrocinio letrado de la Dra. Silvina Pennella, y la Señora Alicia Beatriz Pierini en su carácter de Defensora del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el patrocinio letrado de los Dres. Silvina





**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**  
**Fiscalía General**

Pennella y Osvaldo Alejandro Grossman, por entender que se encuentran afectados de manera actual e inminente los derechos constitucionales a la vivienda, a la salud y a la vida, del Sr. Fernando Damián Ayala y del conjunto de personas que resultan beneficiarias del PRHBLB que ejecuta el IVC.

De esta manera, de la mera lectura de la pretensión que refiere al fondo de la cuestión, se desprende, a priori, que el objeto de la demanda se endereza no ya a la satisfacción de derechos individuales y aislados del Sr. Ayala, sino que por el contrario, alcanza a un grupo mayor de sujetos que se encontrarían en similar situación, como beneficiarios del PRHBLB. Tal es así que la resolución que por la presente se recurre, requiere en el marco de la medida cautelar dispuesta, *“el listado completo de los grupos familiares, con detalle de los miembros que los integran y que resultaban ser beneficiarios del Programa...”* (v. fs. 7).

Desde esta perspectiva, se advierte que en el caso de autos podrían estar involucrados intereses individuales homogéneos, referidos a una clase de sujetos conformada eventualmente por los supuestos beneficiarios del PRHBLB, que se encuentran ajenos a estos actuados. Sin perjuicio de ello, en el caso de autos no se advierte de las constancias aquí obrantes, que se hayan cumplido los recaudos pertinentes para asegurar el conocimiento de la presente a los posibles afectados por la decisión de fondo, conforme tiene dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los precedentes “PADEC c/ Swiss Medical S.A.”, “Consumidores Financieros c/ Banco Itaú” y “Consumidores Financieros c/ La Meridional”.

En idéntica línea se ha pronunciado ese Excmo. Tribunal, al señalar, que “...Ante la ausencia de una ley que regule las condiciones en que resulta admisible una acción de las características indicadas (cf. el cons. n° 12 de “Halabi”), la Corte Suprema ha dicho que corresponde a los jueces acudir a guías que permitan determinar cuándo están reunidos los requisitos que tornan procedente la acción. Ello así, porque “[f]rente a esa falta de regulación [...],

cabe señalar que la referida disposición constitucional [el art. 43 de la CN] es claramente operativa y es obligación de los jueces darle eficacia, cuando se aporta nítida evidencia sobre la afectación de un derecho fundamental y del acceso a la justicia de su titular” (cf. el cons. n° 13). No obstante ello, la CSJN individualizó algunos requisitos que, en su concepción, resultan “elementales” para la viabilidad de la acción, a saber: (i) “la precisa identificación del grupo o colectivo afectado”; (ii) “la idoneidad de quien pretenda asumir su representación; y (iii) “la existencia de un planteo que involucre, por sobre los aspectos individuales, cuestiones de hecho y de derecho que sean comunes y homogéneas a todo el colectivo” (cf. el cons. n° 18). A ello agregó la necesidad de arbitrar medios para asegurar: (a) la adecuada notificación de “...todas aquellas personas que pudieran tener un interés en el resultado del pleito” y, (b) la publicidad de la acción a fin de evitar que “...se dicten sentencias disímiles o contradictorias sobre idénticos puntos” (cf. el cons. 18). cuando una acción encuentra apoyo en derechos colectivos, como en el sub lite, los jueces están obligados a arbitrar medios para darle la difusión necesaria para que puedan participar en ella todas aquellas personas que se sientan con derecho a hacerlo” (v. TSJ, en “Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido” y su acumulado Expte n° 8706/12 "GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en 'Asociación Trabajadores del Estado (ATE) c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)", Expte. n° 8723, sentencia del 07 de junio de 2013, voto del Dr. Lozano).

Por todo ello y a los meros fines de resguardar la garantía constitucional del debido proceso y el consecuente respeto del derecho de defensa de los posibles sujetos involucrados en la pretensión, corresponderá al Tribunal, de considerarlo necesario, instar a los magistrados competentes a analizar la naturaleza de los derechos involucrados, de forma previa a la continuación de las actuaciones, a los fines de adecuar la tramitación de la causa a las reglas dispuestas por la jurisprudencia vigente.



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**  
**Fiscalía General**

**IV**

Por las consideraciones expuestas, opino que V.E. debería rechazar el recurso de queja interpuesto por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a fs. 5/10.

Fiscalía General, 22 de abril de 2015.

Dictamen FG N° 180-CAyT/15



**Martín Ocampo**  
Fiscal General  
Ministerio Público Fiscal de la C.A.B.A.

Seguidamente se remitió al TSJ. Conste.



**DIEGO F. PAUL**  
SECRETARIO  
FISCALÍA GENERAL

