



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

**Expte. N° 12090/15** “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en “Sosa, Claudia Guadalupe c/ GCBA y otros s/incidente de apelación”

**TRIBUNAL SUPERIOR:**

**I.- OBJETO**

Llegan las presentes actuaciones a esta Fiscalía General a efectos de dictaminar respecto del recurso de queja y, en su caso, en relación con el recurso de inconstitucionalidad denegado (conf. fs. 15, punto 2.).

**II.- ANTECEDENTES**

Del incidente de apelación surge que la Sra. Claudia Guadalupe Sosa, por derecho propio, interpuso una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires, a fin de que “...cesen en su conducta ilegal y manifiestamente arbitraria, que afecta el derecho a la vida, a la salud, a la vivienda, a un nivel de vida adecuado, y a la dignidad inherente a todo ser humano, pese a encontrar[se] en un estado de máxima vulnerabilidad social”. (cfr. fs. 1 del expte. principal N° A6700-2014/1, a los que corresponderán las citas que siguen, salvo mención en contrario)

Solicitó que se ordene al GCBA que le provea una solución habitacional definitiva y permanente, conforme los estándares de la Constitución Nacional y de los tratados con jerarquía constitucional (fs. 1).

Requirió cautelarmente que se le asigne una vivienda digna, o en su defecto, se la incorpore a los programas habitacionales vigentes que

provean “...una prestación que comporte un auxilio cierto, concreto y suficiente para el acceso a un alojamiento que reúna condiciones dignas de habitabilidad”. (fs. 1vta.)

Por último, solicitó que se declare la inconstitucionalidad –en caso de hallarse obstáculo para el dictado de una providencia cautelar– de los decretos 690/06, 960/08, 167/11 y normas similares contenidas en la reglamentación aprobada por la resolución 1554/08 del Ministerio de Desarrollo Social (fs. 1vta.)

Señaló que es una mujer sola, de 49 años de edad y asiste al Hospital de Rehabilitación Respiratoria “María Ferrer” para tratarse una afección asmática y de alergia que padece.

Manifestó que fue incorporada al Programa 690/06 y sus modificatorios, percibiendo el respectivo subsidio durante ocho (8) meses, y una vez cumplido el plan de cuotas previsto en el decreto, el Gobierno de la Ciudad le negó su renovación.

Señaló que sus únicos ingresos provienen de lo obtenido por la venta ambulante, suma ésta que puede ascender a \$500; y por lo recibido del programa Ciudadanía Porteña, por el cual percibe la suma de \$300 (fs. 2vta./4).

A fojas 40/60vta, el GCBA contestó la demanda, solicitando entre otros puntos, la citación como tercero del Estado Nacional, al considerar que la presente controversia era común a dicha persona jurídica estatal. Para arribar a esta conclusión, la demandada se basó en argumentos vertidos en los fallos “Q.C.S.Y” de la CSJN y “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en “Badaracco, Antonio Edgardo c/ GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)” del TSJ de la Ciudad de Buenos Aires. A partir de ello, consideró pertinente “...la citación del tercero Estado Nacional, pues a tenor de la pretensión incoada por la actora, se ha demostrado la



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

*conurrencia de un interés legítimo y que la posible sentencia a pronunciarse respecto al hecho lesivo o arbitrario demandado, pudiere beneficiarlo o perjudicarlo. (Cfr. Sagüés, Néstor P. “Derecho procesal constitucional-acción de amparo”, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1979, p. 383 y sigtes.)” (fs 49 y vta).* Y agregó que, a tenor de las normas constitucionales y supranacionales que resultan de aplicación al sub lite y que han sido interpretadas en las causas mencionadas, “...surge con prístina elocuencia **la presencia de comunidad de controversia con el Estado Nacional, por tratarse de un sujeto público estatal legitimado para ser parte demandada en estos obrados.**” (fs. 50).

Con fecha 18 de julio de 2014, el Sr. Juez de primera instancia no hizo lugar a la solicitud de citación como tercero obligado en juicio del Estado Nacional (fs. 62/63). Para así decidir, estimó que “...el Estado Nacional no resulta ser parte sustancial en el pleito y su citación importaría una evidente “alteración de la normalidad del juicio” (Fallos:327/1020)”

Contra esta decisión, el GCBA interpuso recurso de apelación, el cual fue concedido por el tribunal de primera instancia con fecha 5 de agosto de 2014 (fs. 69).

Con fecha 6 de noviembre de 2014, la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario resolvió declarar mal concedido el recurso de apelación toda vez que “...el recurrente en su presentación, no acredita que dicha decisión por su naturaleza y sus efectos se debiese asimilar a los supuestos establecidos en el artículo 20 de la ley de amparo” (fs. 85vta.)

Contra esa resolución, el GCBA interpuso recurso de inconstitucionalidad. Desarrolló, entre otros, los siguientes agravios: a) gravedad institucional b) la resolución prescindió de la jurisprudencia del TSJBA y de la CSJN; c) el fallo de la Alzada importa una interpretación elusiva de la ley (fs. 88/93vta).

Con fecha 17 de marzo de 2015, el Tribunal de Alzada resolvió declarar inadmisibile el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, considerando que *“...el remedio procesal intentado no se dirige contra una sentencia definitiva o asimilable a tal, en la medida que el recurrente no comprueba un perjuicio de tardía o insusceptible reparación ulterior (doct. Fallos: 314:107, entre otros)...”* Por otra parte, determinó que no se verificaba la concurrencia de un caso constitucional porque *“...la parte recurrente se limitó a disentir con la interpretación que en el caso se efectuó de normas legales de naturaleza infraconstitucional...”*. Asimismo, descartó el planteo de arbitrariedad y, finalmente, rechazó el referido a la existencia de gravedad institucional. (fs. 117 y vta.)

Contra esa resolución, la parte demandada interpuso la presente queja (ver fs. 4/10 vta. del expte. 12090/15 del TSJ). En tales condiciones, se dispuso correr vista a esta Fiscalía General (conf. fs. 15, punto 2).

### **III.- EL ROL DEL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL**

Previo a efectuar cualquier consideración, conviene recordar el plexo normativo que habilita a este órgano de la constitución local actuar ante estos estrados.

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dispuso en el art. 124 que el Ministerio Público tiene autonomía funcional y autarquía dentro del Poder Judicial, estableciendo que se encuentra a cargo de un o una Fiscal General, un Defensor/a General y un/a Asesor/a General.

En esta inteligencia, entre las funciones asignadas estableció, en lo que aquí interesa:

- a) la promoción de la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad,



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

conforme los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica, y

- b) velar por la normal prestación del servicio de justicia y procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social.

Por otra parte, la ley orgánica del Ministerio Público N°1.903 previó dentro de las competencias del art.17), “1.- Intervenir en todos los asuntos en los que se hallaren involucrados el interés de la sociedad y el orden público. 2.- Promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad...5.- Intervenir en los procesos en que se cuestione la validez constitucional de normas jurídicas de cualquier jerarquía, y en los que se alegare privación de justicia.6.- Velar por la observancia de la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y las leyes nacionales y locales.7.- Defender la jurisdicción y competencia de los tribunales, asegurar la normal prestación de la función judicial y velar por el efectivo cumplimiento del debido proceso legal...”.

Por su parte, el art. 3 establece que el Ministerio Público ejerce la defensa del interés social de modo imparcial.

De lo expuesto se colige que el Ministerio Público Fiscal, en tanto actúa de manera imparcial, no ejerce la representación de parte en el proceso, en uso de las funciones y atribuciones conferidas le compete primordialmente la estricta defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, la normal prestación del servicio de justicia, la satisfacción del interés social, el resguardo del debido proceso y la observancia de las normas. Dicha tutela, excede el mero interés particular y de sus planteos, siendo por tanto bienes indisponibles para las partes en particular.

Así lo ha sostenido la doctrina que ha señalado que “El Ministerio Público (...) es una parte especial que representa, en el proceso, el interés

social abstracto, independiente de la mayoría gobernante. Representa a la sociedad en su totalidad, como elegido defensor del orden jurídico al que la comunidad, en su conjunto, se somete. Por ello, al dictaminar, obliga que el juzgador pondere la interpretación que la ley efectúa (...) no es menos obvio que la ley deberá, a su vez, establecer los casos en que la vista al fiscal, en todas las instancias, inclusive la de la Corte Suprema, ha de ser obligatoria y no optativa, como a veces se lo considera a raíz del resabio de la errónea idea de concebir al fiscal como un mero asesor del tribunal, en lugar de aceptarlo como lo que es en rigor: el representante en el juicio del interés social, al que el juzgado, por tanto, le debe atender sus planteos. De esa suerte, el justiciable verá que sus reclamos, en los aspectos que hacen al orden público y al derecho federal serán resueltos a través de la conciencia con los argumentos del fiscal, o bien por fundadas razones encaminadas a demostrar lo errado de estos...". (v. Obarrio, Felipe Daniel, en El Ministerio Público: Cuarto Poder del Estado, La Ley, 1995-C, 870, citado por Sabsay, Daniel Alberto, Ob. Cit; ps.390/391).

Asimismo, la CSJN ha hecho hincapié en estas funciones asignadas al Ministerio Público, diferenciándolas de aquellas asignadas a los órganos que tiene por objeto defender a la administración, al indicar que su actuación "...trasciende el exclusivo propósito persecutorio; y que el art. 25 de la ley encomienda a dicho órgano-entre otras funciones- promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad (inc. a), representar y defender el interés público (inc. b), velar por la observancia de la Constitución Nacional y de la República (inc. g) y por el efectivo cumplimiento del debido proceso legal (inc. h)...." Indicando que le compete "...no solo con la pretensión punitiva que se ejerce en la esfera penal sino también como magistratura de control, penal, a fin de custodiar el orden público y la defensa del orden jurídico en su integridad..." (CSJN,



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

Líneas Aéreas Privadas Argentinas s/ Infracción ley 11.683", Recurso de Hecho, del 31/10/2006, voto en disidencia del Dr. Juan Carlos Maqueda).

Con tal criterio expuesto, en cumplimiento de la manda constitucional y legal citada se ejercerá la respectiva tutela la cual podrá abstraerse de los agravios que pudieran ser planteados por las partes intervinientes en el proceso.

**IV.- ADMISIBILIDAD DE LA QUEJA**

Cabe señalar que la queja fue presentada en plazo, por escrito y ante el tribunal superior de la causa (art. 33 de la Ley N° 402 y 23 de la Ley N° 2145). Asimismo, conforme surge del punto 1 de fs. 12 vta., se dispensó a la quejosa del pago de tasa judicial (artículo 34, ley N° 402), por aplicación del inciso a) y l) del artículo 3 de la ley N° 327.

Por otra parte, en tanto el recurso contiene una crítica fundada de los argumentos expresados por la Alzada para rechazar el recurso de inconstitucionalidad oportunamente interpuesto, corresponde se lo declare admisible (cfr. art. 33 de la ley N° 402 y fs. 7/8 de la queja).

**V.- SOBRE EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD**

En el análisis del recurso de inconstitucionalidad, debo señalar que, tal como advirtiera el recurrente, éste se dirige contra una sentencia equiparable a definitiva, por cuanto sella la posibilidad de reeditar la cuestión debatida (esto es, la citación del Estado Nacional como tercero) en una etapa posterior del proceso.

Asimismo, en tanto veda la posibilidad de integrar la litis con quien resultaría co-responsable (en los términos de lo expuesto en el considerando

15 del voto de los Dres. Conde y Lozano *in re* “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Badaracco, Antonio Edgardo c/ GCBA y otros s/ amparo”, expte. N° 9205/12), expone la existencia de un caso constitucional, pues conlleva una restricción al ejercicio del derecho de defensa del aquí recurrente.

En este sentido, debo destacar que si bien el art. 20 de la ley N° 2145 consagra una limitación recursiva, con el fin de salvaguardar la sumariedad del proceso y la celeridad con la que debe arribarse a la sentencia de mérito (cfr. art. 43 de la CN y 14 de la CCABA), ésta no puede aplicarse de modo automático, sin considerar las características particulares del caso bajo estudio, máxime cuando, como en el caso de autos, ello se traduciría en una clara afectación del derecho constitucional de defensa en juicio, pues el recurrente se ve privado de articular la estrategia procesal que estima procedente para salvaguardar sus intereses. Precisamente, la demandada afirmó al respecto que *“atento a que la actora en su pretensión denuncia una situación, la cual dada su naturaleza **involucra al Estado Nacional**, es que la Ciudad solicita se lo cite como tercero obligado, a fin que coadyuve en la búsqueda de una solución a la problemática que supuestamente padecería la amparista”* (conf. fs. 50 del incidente).

De esta forma, el hecho de que la resolución cuya apelación fue denegada no se encuentre entre las enumeradas por el art. 20 citado no puede considerarse un impedimento *per se* para la procedencia del remedio intentado. Esto es así, por cuanto la norma en cuestión no regula lo atinente a la citación de un tercero. En consecuencia, por expresa remisión del art. 28 del mismo cuerpo normativo, debe aplicarse de forma supletoria el CCAYT.

Precisamente, el art. 219 de dicho Código establece que el recurso de apelación procede contra las sentencias definitivas (inc. 1), las interlocutorias (inc. 2) y las providencias simples que causen gravamen que





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

no pueda ser reparado por la sentencia definitiva (inc. 3). Es decir, en el último de estos supuestos, cuando la resolución “impide o tiene por extinguido el ejercicio de una facultad o derecho procesal, impone el cumplimiento de un deber o aplica una sanción”<sup>1</sup>.

En este sentido, tal como se expuso precedentemente, el perjuicio que le ocasiona al GCBA la decisión del magistrado de grado que rechazó *in limine* su requerimiento para citar como tercero al Estado Nacional, no puede ser subsanado con posterioridad o al resolver sobre el mérito de la cuestión debatida en el marco del proceso de amparo. Por ello, entiendo que asiste razón al recurrente y debe hacerse lugar al recurso incoado.

**VI.- PETITORIO**

Por las razones expuestas, considero que el Tribunal Superior de Justicia debería: 1) Declarar admisible la queja; 2) Hacer lugar al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el GCBA y; 3) Reenviar las actuaciones a la Cámara de Apelaciones para que la Sala interviniente dicte un nuevo fallo conforme a derecho.

Fiscalía General, 29 de mayo de 2015.

**DICTAMEN FG N° 282-CAyT/15**

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

Seguidamente se remitió a TSJ. Conste.

  
**DIEGO F. PAUL**  
SECRETARIO  
FISCALÍA GENERAL

<sup>1</sup> Palacio L. E. (1983) Derecho Procesal Civil. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires. Pp. 13/14.

