



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

Expte. N° 12121/15 "GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Flotta, Norma Azucena c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA)".

TRIBUNAL SUPERIOR:

I.- OBJETO

Llegan las presentes actuaciones a esta Fiscalía General a fin de dictaminar sobre la queja y, en su caso, respecto del recurso de inconstitucionalidad denegado al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante GCBA), de conformidad con lo dispuesto a fs. 21.

II.- ANTECEDENTES

Entre los antecedentes de interés, corresponde señalar que la Sra. Norma Azucena Flotta, por su derecho propio, interpuso una acción de amparo contra el GCBA y el Instituto de la Vivienda de la Ciudad a fin de salvaguardar sus derechos fundamentales a la vida, a la salud, a la vivienda y a la dignidad inherente a todo ser humano, frente a la grave y manifiestamente arbitraria conducta del GCBA, que le negaría una asistencia habitacional adecuada y suficiente pese a encontrarse en un estado de máxima vulnerabilidad (cfr. fs. 1).

En consecuencia, solicitó una solución que le permita acceder a una vivienda, en condiciones dignas de habitabilidad como así también que la demandada, a través de las áreas técnicas competentes, viabilice el acceso

a alternativas concretas de desarrollo tendientes a superar la situación de vulnerabilidad social en que se encuentra, debiendo tener presente su estado de salud. (cfr. fs. 1 vta.).

En su presentación, la actora relató que era una mujer sola de 57 años, que tenía un hijo de 26 años, y dos hermanos, pero que no mantiene relación con ninguno de ellos, por lo que manifestó carecer de una red de contención familiar (cfr. fs. 2 vta.).

Respecto a su situación habitacional, indicó que se encontraba en efectiva situación de calle, dado que ha sido desalojada del hotel que alquilaba en el barrio Constitución, motivo por el cual, pasaba las noches en el parador Azucena Villaflor del GCBA (cfr. fs. 3).

Agregó que debido a esa situación fue beneficiaria del Programa de Atención para Familias en Situación de Calles (creado por el Decreto n° 690/06), lo que le permitió alquilar la habitación de un hotel en el barrio de Constitución. Sin embargo, una vez terminada la última cuota del programa, requirió la renovación de aquél, pero le fue informado que ello no era posible por haber percibido la totalidad del mismo (cfr. fs. 2 vta.).

En cuanto a su situación laboral, señaló que trabajó en una financiera como cajera y llegó ascender hasta ser jefa de área. Asimismo, indicó que se desempeñó como administrativa en una empresa de mudanza que prestaba servicios en la Fuerza Aérea Argentina y que su último trabajo fue en un comercio dedicado a la venta de comidas (cfr. fs. 2 vta.). Manifestó que sus únicos ingresos provienen de una pensión asistencial, por la cual percibe \$ 1145 y como consecuencia de ello, cuenta con la obra social PROFE.

Respecto a su salud, aclaró que le diagnosticaron un cuadro psiquiátrico -psicosis epiléptica y EGB anormal- enfermedad que trata en el Hospital Braulio Moyano, realizando el tratamiento correspondiente (cfr. fs. 2



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

vta./3).

Asimismo manifestó que padece de obesidad, produciéndole una serie alteración motriz, conforme certificados acompañados a fs. 34 (cfr. fs. 3).

El Sr. juez de primera instancia resolvió, con fecha 26 de diciembre de 2012: *"1. Hacer lugar a la acción de amparo impetrada y, en consecuencia, ordenar al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que mantenga a la amparista en el programa creado por el decreto n° 690/2006 (modificado por los decretos 960/2008 y 167/2011), otorgando una suma que cubra sus necesidades de acuerdo al actual estado del mercado, en los términos del considerando XIII. Por otro lado, rechazó los planteos de inconstitucionalidad efectuados por la parte actora (cfr. fs. 155/159 vta.)."*

Ante dicha decisión, el GCBA interpuso recurso de apelación (cfr. fs. 164/180) y la Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario, con fecha 12 de marzo de 2014, resolvió: *"[h]acer lugar parcialmente al recurso planteado por el GCBA y, en consecuencia, modificar la sentencia de grado con los alcances establecidos en el considerando XI de la presente".* En tal considerando, la Cámara indicó lo siguiente: *"a fin de que la sentencia no implique una indebida intromisión en las facultades de la Administración, la manda impuesta debe contemplar la posibilidad de que la cobertura que se ordena dar al actor sea brindada a través del medio que el Gobierno estime más conveniente. En tal sentido, corresponde señalar que la obligación estatal de prestar asistencia a las personas en situación de emergencia habitacional puede satisfacerse mediante diversos cauces, todos ellos de resorte de la autoridad administrativa, en tanto subsista la situación actual del accionante le preste adecuada asistencia habitacional, ya sea mediante la continuación de las*

prestaciones dinerarias (subsidio), o bien por cualquier otro medio que resguarde los fines habitacionales perseguidos en este proceso, excluyendo a los paradores u hogares. Si decidiese la entrega de un subsidio, su importe deberá ser suficiente a lo largo del tiempo para afrontar el costo de la vivienda mientras no cambien las condiciones para ejercer el derecho; circunstancias que se controlarán en la instancia de grado” (cfr. fs. 213/219 vta.).

Frente a esa decisión, el GCBA interpuso recurso de inconstitucionalidad (cfr. fs. 225/239 vta. del expte. ppal.) En dicha oportunidad, consideró que la resolución de la Cámara lesionaba el derecho de defensa en juicio, el de propiedad, la garantía del debido proceso legal adjetivo y el principio de legalidad y el de división de poderes; a la vez que la tildó de arbitraria (cfr. fs. 226 vta./227 vta. del expte. ppal).

La Cámara, con fecha 16 de marzo de 2015, resolvió no conceder recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la demandada, por entender que no se verificaba la concurrencia de un caso constitucional. Asimismo, rechazó el planteo de arbitrariedad (cfr. fs. 270/271 del expte. ppal.).

En virtud de ello, el GCBA interpuso recurso de queja ante el TSJ (cfr. fs. 6/16 vta.). Así, el Secretario Judicial de Asuntos Contencioso-Administrativos y Tributarios dispuso correr vista a esta Fiscalía General a fin de dictaminar respecto de del recurso de queja y, en su caso, del de inconstitucionalidad denegado (cf. fs. 21, 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.



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

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, 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, modificada por la ley 4891, 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, al interés social en 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 de 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 coincidencia con los argumentos del fiscal, o bien por fundadas razones



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

encaminadas a demostrar lo errado de éstos...” (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 éstas funciones asignadas al Ministerio Público, diferenciándolas de aquellas asignadas a los órganos que tienen 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 las leyes de la República (inc. g) y por el efectivo cumplimiento del debido proceso legal (inc. h)...”, indicando que le compete “...no sólo como titular de la pretensión punitiva que se ejerce en la esfera penal, sino también como magistratura de control, a fin de custodiar el orden público y la defensa del orden jurídico en su integridad...” (CSJN, 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 en primer lugar que el recurso de queja fue presentado

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). Por otra parte, contiene una crítica fundada de los argumentos expresados por la Alzada para rechazar el recurso de inconstitucionalidad oportunamente interpuesto, por lo que entiendo que corresponde que se lo declare admisible (cfr. art. 33 de la ley N° 402).

V.- Sobre el recurso de inconstitucionalidad

En el análisis del recurso de inconstitucionalidad, debo señalar que fue interpuesto por escrito, ante el tribunal que lo motiva, en legal tiempo y forma (conf. art. 28 de la Ley N° 402) y se dirige contra una sentencia definitiva emanada del tribunal superior de la causa.

Sin embargo, el recurrente no efectúa una crítica suficiente del auto que intenta cuestionar, esto es la sentencia de la Cámara de Apelaciones obrante a fs. 213/219 vta., por la que hizo lugar parcialmente al recurso planteado por el GCBA y, en consecuencia, modificó la sentencia de grado, sin efectuar una crítica razonada de las consideraciones en las que la Alzada sustentó su decisión.

En efecto, la recurrente en su recurso de inconstitucionalidad, indicó en el primer lugar "III. ANTECEDENTES" que la sentencia que venía a recurrir era de fecha 18 de septiembre de 2013, y por la que la Sala del fuero había resuelto "*rechazar el recurso de apelación interpuesto por el Gobierno y confirmar la sentencia apelada, sin costas toda vez que la actora está representada por el Ministerio Público de la Defensa*" (cfr. fs. 226). Asimismo, se atribuyó a la Cámara de Apelaciones haber basado su escueto decisorio en los autos "Llanos Miranda Celman c/GCBA s/Amparo (art. 14 CCABA)- Expediente N° 39.066 (sentencia del 26 de agosto de 2013) por entender que las circunstancias del caso resultaban análogas a las



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

analizadas en dicha causa.

Cabe destacar que ninguna de esas afirmaciones se relacionan con lo ocurrido en los presentes actuados, ello, toda vez que la resolución recurrida hizo lugar parcialmente al recurso planteado por el GCBA y modificó la sentencia de grado y, por otro lado, en ningún momento los magistrados para resolver se remitieron al caso "*Llanos Miranda*".

Por otra parte y respecto a los agravios puntuales, la recurrente procedió a individualizar diversos de ellos, y en todos se remite de manera recurrente al caso "*Llanos Miranda*" –ver fs. 226, 230, 233, 237-, caso al que, como se dijo, la Cámara no se remitió, motivo por el cual no lucen acompañados de un razonamiento suficiente y que, por otra parte, ponen de manifiesto la confusión de fundamentos con la decisión de fondo adoptada.

También la recurrente invocó arbitrariedad, exceso de jurisdicción y gravedad institucional, pero las argumentaciones incluidas a continuación se limitaron a la cita de precedentes de ese Tribunal Superior y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, sin demostrar que las circunstancias de los casos mencionados y aquellas que concurren en el presente resulten análogas, de modo de tornar aplicable la doctrina emergente de aquéllos.

De acuerdo con todo lo precedentemente expuesto, el recurso de inconstitucionalidad bajo análisis no ha logrado rebatir en forma suficiente las razones a las que acudió la Cámara de Apelaciones al dictar su sentencia, lo que constituye, evidentemente, una falencia argumental que desoye la manda de fundamentación exigida.

VI.- COLOFÓN

Por lo expuesto precedentemente, opino que correspondería que el

Tribunal Superior de Justicia haga lugar al recurso de queja y rechace el recurso de inconstitucionalidad promovido por el apoderado del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Fiscalía General, 29 de junio de 2015.

DICTAMEN FG N° 346 -CAyT/15



Martin Ocampo
Fiscal General
Ministerio Público Fiscal de la C.A.B.A.

Seguidamente se remitió al TSJ. Conste.



DIEGO F. PAUL
SECRETARIO
FISCALÍA GENERAL