



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

**Expte. N° 12140/15 "GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Terraza, Marta Isolina y otros c/ GCBA s/ amparo".**

**TRIBUNAL SUPERIOR:**

**I.- OBJETO**

Llegan las presentes actuaciones a esta Fiscalía General a fin de dictaminar sobre respecto de la queja y, en su caso, del recurso de inconstitucionalidad denegado al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante GCBA), de conformidad con lo dispuesto a fs. 196, punto 3.

**II.- ANTECEDENTES**

Entre los antecedentes de interés, corresponde señalar que las Sras. Deborah Elizabeth Mango, Petrona Terraza y Marta Isolina Terraza, por derecho propio, y esta última en representación de su hija menor de edad Evelyn Daiana Mango, iniciaron una acción de amparo contra el GCBA y el Instituto de la Vivienda de la CABA, en resguardo de los derechos constitucionales a la vida, a la salud, a la vivienda, a la dignidad inherente a todo ser humano, frente a la presunta conducta ilegal y manifiestamente arbitraria del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que les negaría una asistencia habitacional adecuada y suficiente pese a encontrarse en un estado de máxima vulnerabilidad. En consecuencia, solicitaron que se ordenara a las autoridades administrativas demandadas, que les proveyeran

una solución habitacional definitiva y permanente, que fuera acorde con lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad federal y local que reconocía y tutelaba el acceso a una vivienda digna, segura y adecuada. Asimismo, requirieron que el GCBA dispusiera lo necesario para proponer alternativas válidas, en orden a la obtención de una solución habitacional definitiva y estable, a efectos de determinar cuál de todas ellas es especialmente la adecuada e idónea de acuerdo a las características del caso. Finalmente, plantearon la inconstitucionalidad de las normas contenidas en el Decreto N° 690/06 (con las modificaciones introducidas por los decretos N° 960/08, 167/11 y 239/13) (cfr. fs. 8/33).

En su presentación, la Sra. Marta Terraza señaló que era una mujer de 47 años de edad y que su grupo familiar se encontraba integrado por sus dos hijas, Deborah y Evelyn, de 24 y 10 años de edad -quienes tenía a su cargo-, y su hermana Petrona de 52 años, quien vivía con una discapacidad motriz por padecer de artritis reumatoidea deformante, encontrándose imposibilitada por completo para desplazarse por sus propios medios (ver certificado de discapacidad obrante a fs. 130), motivo por el cual se encontraba a su cuidado.

La actora agregó que su hija mayor se quedaba al cuidado de su hermana discapacitada desde la mañana hasta las 16 hs., para de ese modo poder salir ella a trabajar como empleada doméstica. Luego de ese horario, la accionante se quedaba al cuidado de su hermana, mientras su hija Débora iba a estudiar para ser maestra de educación inicial y, esporádicamente, cuidar niños para obtener algo de dinero.

En cuanto a su situación sanitaria, la actora indicó que se



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

encontraba en tratamiento en el Hospital Durand por padecer hipotiroidismo, gastritis y diabetes de tipo 2.

En cuanto a su situación habitacional, mencionaron que vivían en un departamento ubicado en la calle Vera N° 1407, PB, de esta ciudad y que se encontraban al día con el pago del alquiler debido a que destinaban la totalidad de la pensión por discapacidad que percibía la Sra. Petrona Terraza, al pago parcial del mismo. El resto del importe lo abonaban con lo que la Sra. Marta Terraza obtenía de los adelantos solicitados en su trabajo como empleada doméstica.

Asimismo, manifestaron haber percibido el beneficio otorgado por el GCBA, lo cual les facilitó el pago del alquiler, pero al finalizar el pago del mismo les resultó sumamente difícil costear todos los gastos que tenían.

Respecto a sus ingresos, la actora mencionó que obtenía \$ 240 semanales como empleada doméstica, dentro del mercado informal de trabajo, y que la pensión por discapacidad que percibían por la enfermedad de su hermana ascendía a la suma de \$ 1601,17, todo lo cual le resultaba insuficiente para cubrir sus necesidades básicas y las de su grupo familiar.

Por otro lado, aclaró que fueron incorporadas al Programa "Atención para Familias en Situación de Calle" desde octubre de 2011 hasta julio de 2012 y, sumado a la colaboración brindada por su hijo mayor José Luis Mango, lograron acceder al departamento donde actualmente se encontraban.

Al finalizar el pago total de dicho subsidio, solicitaron la reincorporación al mismo, pero les fue denegada por haber percibido el monto total.

El Sr. juez de primera instancia resolvió, con fecha 21 de mayo de 2014: *"1) [Hacer] lugar a la acción de amparo impetrada y, en consecuencia, condenar al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que garantice a la Sra. Marta Isolina Terraza y a su grupo familiar el acceso a una vivienda adecuada. En caso de optarse por mantenerlos en el programa regulado por el decreto n° 690/06 (modificado por los decretos 960/08, 167/11 y 239/13) la suma a otorgarse deberá cubrir sus necesidades habitacionales de acuerdo al actual estado del mercado. Ello, hasta tanto las partes demuestren que las circunstancias de emergencia habitacional en la que se encuentran han desaparecido. II) Asimismo, deberá orientar a la aquí actora en la búsqueda de una solución habitacional definitiva. III) Desestima[r] los planteos de inconstitucionalidad, conforme lo dispuesto en el punto V..."* (cfr. fs. 61/70 vta.).

Ante dicha decisión, el GCBA interpuso recurso de apelación (cfr. fs. 71/86). Por su parte, la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario, con fecha 23 de septiembre de 2014, resolvió: *"1) Rechazar el recurso de apelación interpuesto por el GCBA, con excepción de lo establecido en el considerando 8. 2) Disponer, por razones de economía procesal, la adecuación de la sentencia apelada al criterio fijado para este tipo de casos por el TSJCABA y, en consecuencia, condenar al Ministerio de Desarrollo Social del GCBA que, en ejercicio de su competencia, adopte los recaudos necesarios para presentar, en el plazo que indique el juez de grado, una propuesta para hacer frente a la obligación*



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

*de brindar un alojamiento que reúna las condiciones adecuadas a la situación de discapacidad de la coactora Petrona Terraza y, por ende, de su grupo conviviente. Disponer, asimismo, que, hasta tanto quede adjudicado el alojamiento o satisfecho el derecho a acceder a uno en las condiciones expresadas en el considerando 10 -circunstancias que deberán ser ponderadas por el a quo-, los efectos de la medida cautelar dictada en autos mantendrá su vigencia. 3) Imponer costas a la demandada vencida (arts. 28 de la ley B° 2145 y 62 CCAyT)” (cfr. fs. 3/6 vta.).*

En el mencionado considerando 8, los magistrados señalaron que la joven Deborah Elizabeth Mango debía ser excluida de la sentencia a dictarse, toda vez que no se encontraba alcanzada por la situación de vulnerabilidad social que exigía el ordenamiento jurídico descripto para conceder la prestación asistencial peticionada. Ello, dado que era una persona mayor de edad y que no constaba que se encontrara aquejada por ningún padecimiento grave de salud (cfr. fs. 5).

Respecto de las otras amparistas, los Sres. jueces señalaron que eran mujeres de 49 y 53 años de edad, y que la Sra. Marta Terraza se presentó en autos en representación de su hija menor, de 12 años. En cuanto al estado de salud del grupo familiar, indicaron que la Sra. Petrona Terraza, quien sufriría una discapacidad motriz, carecía de un adecuado estado de salud, puesto que padecía artritis reumatoidea, osteoporosis y habría sido intervenida de ambas caderas, por lo cual realizaba controles médicos en el Hospital General de Agudos “Carlos Durand”. Por su parte, su hermana Marta presentaba un cuadro de diabetes tipo 2, así como hipertiroidismo, gastritis crónica y hernia hiatal. Respecto a la situación

económica, refirieron que resultaba precaria, pues sus magros ingresos se componían de lo obtenido por la Sra. Marta Terraza –único sostén del grupo familiar- quien se desempeñaba realizando tareas de limpieza bajo la modalidad “por hora”, obteniendo un ingreso semanal de \$ 525. Asimismo, destacaron que la actora vendía indumentaria los fines de semana, obteniendo por ello la suma aproximada de \$ 200 y que era titular del Programa Ciudadanía Porteña por \$ 630. Por otra parte, la Sra. Petrona Terraza era beneficiaria de una pensión no contributiva por discapacidad de \$ 1601. Además, percibían el monto de \$ 2500 para cubrir sus gastos habitacionales. Por todo ello, los magistrados concluyeron que tanto las Sras. Petrona y Marta Terraza, se encontraban en la condición prevista en el art. 23 de la ley n° 4036, por lo que correspondía confirmar la sentencia recurrida en lo que a ellas respectaba (cfr. fs. 4vta./5).

Frente a esa decisión, tanto el GCBA como la actora Deborah Mango, interpusieron sendos recursos de inconstitucionalidad (cfr. fs. 116/127 y 131/159 respectivamente).

El GCBA 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. Puntualmente, como agravios desarrolló los siguientes: **a)** gravedad institucional; **b)** la resolución prescindió de las constancias de la causa; **c)** el fallo importó una interpretación elusiva de la ley, puesto que no se tuvo en cuenta lo dispuesto en los Decretos N° 690/06, 960/08 y 167/11 y la Ley 3706; **d)** la decisión en crisis invadía la zona de reserva de los poderes legislativo y ejecutivo; **e)** la resolución en crisis desconocía la doctrina del TSJBA y de la CSJN; **f)** la imposición en costas



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

por la Alzada.

La actora señaló que la sentencia de Cámara resultaría violatoria de sus derechos constitucionales a la vivienda y el principio de no regresividad, así como también el debido proceso, la defensa en juicio y a una tutela judicial efectiva, en tanto comprometería seriamente la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la salud, a la igualdad y a la garantía de defensa en juicio.

La misma sala, con fecha 20 de marzo de 2015, resolvió declarar inadmisibles ambos recursos de inconstitucionalidad, por no haber planteado las partes un debido caso constitucional (cfr. fs. 192/193).

En virtud de ello, el GCBA interpuso recurso de queja ante el TSJ (cfr. fs. 34/44). Así, el Secretario Judicial de Asuntos Contencioso Administrativo y Tributario, luego de intimar al recurrente a acompañar una serie de copias, dispuso correr vista a esta Fiscalía General (cf. fs. 196, punto 3).

### **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, 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.





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

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 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., pp. 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**

En cuanto a la admisibilidad de la queja, cabe señalar que la misma fue presentada por escrito, ante el TSJ y se dirige contra una sentencia



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

definitiva emanada del tribunal superior de la causa (conf. art. 33 de la Ley N° 402 y 23 de la Ley N° 2145). Sin perjuicio que no se puede determinar si la misma ha sido interpuesta en plazo -toda vez que no obra agregada la cédula que notifica el rechazo del recurso de inconstitucionalidad-, cabe señalar las siguientes consideraciones.

El recurrente no efectúa una crítica suficiente del auto denegatorio, lo cual se pone de manifiesto a poco que se repare en que las argumentaciones incluidas en la presentación directa, que se dirigen fundamentalmente a cuestionar la sentencia de la Cámara de Apelaciones obrante a fs 3/6., por la que se rechazó el recurso de apelación anteriormente deducido por el GCBA, sin efectuar una crítica razonada de las consideraciones en las que la Alzada sustentó su decisión de declarar inadmisibile el recurso de inconstitucionalidad.

En efecto, el recurrente en su presentación directa y bajo el acápite titulado “I.OBJETO” invocó que en ocasión de interponer el recurso de inconstitucionalidad desarrolló argumentos suficientes que determinaban la configuración de un caso constitucional, reiterando su postura de que “*se había puesto en juego la interpretación, aplicación y vigencia de normas contenidas en la Constitución Nacional y la de la Ciudad de Buenos Aires*” (cfr. fs. 34 bis), no obstante lo cual la denegatoria “*dejó infundadamente de lado que entre los agravios constitucionales se puso en debate la interpretación de las normas que protegen el derecho a la vivienda*” (cfr. 34 bis vta.).

Asimismo, se atribuyó a la Cámara de Apelaciones haber omitido el

Martin Ocampo

tratamiento de todas las cuestiones planteadas, así como la prescindencia de las circunstancias fácticas y jurídicas del caso, en tanto según su criterio, no existió *“hecho, acto u omisión manifiestamente arbitrario e ilegítima (...) dado que la autoridad administrativa cumplió -con relación a la actora- con todo el marco normativo legal vigente”* (cfr. fs. 35).

Luego de reseñar los antecedentes de la causa y las decisiones sucesivamente adoptadas, en el punto *“IV.GRAVAMEN”*, la recurrente procedió a individualizar diversos agravios que no lucen acompañados de un razonamiento suficiente y que, por otra parte, ponen de manifiesto la discrepancia con la decisión de fondo adoptada, confundándose de tal modo la finalidad de la presentación de que se trata.

Sin perjuicio de que lo señalado eximiría de una concreta respuesta sobre las cuestiones allí planteadas, cabe destacar que el argumento de la *“inexistencia de obligación jurídica incumplida”* (ver fs. 38 vta.) fue introducido en ocasión de la apelación de la sentencia de primera instancia (ver fs.73 vta./75 vta.), mas con posterioridad fue abandonado toda vez que no formó parte de los agravios incluidos en el recurso de inconstitucionalidad.

En relación con ello, corresponde señalar que, conforme lo tiene dicho V.E.<sup>1</sup>, la queja no puede contribuir tardíamente a fundar un recurso de inconstitucionalidad infundado. En este sentido, el recurso de hecho no puede incorporar nuevos argumentos no desarrollados en el de

---

<sup>1</sup> Expte. n° 5871/08 “Ministerio Público —Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires— s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Palumbo, María Elena; De la Fuente, Omar Claudio; Cóceres, Alfredo Gabriel y otros s/ arts. 116 y 117 ley 1472 —apelación—” y su acumulado, expte. n° 5873/08 “Ministerio Público —Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires— s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Palumbo, María Elena; De la Fuente, Omar Claudio; Cóceres, Alfredo Gabriel y otros s/ arts. 116 y 117 ley 1472 —apelación—”, sentencia del 14 de octubre de 2008.



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

inconstitucionalidad al que se refiere, ni subsanar deficiencias ya contenidas en aquel remedio; la queja no es un recurso independiente sino, por lo contrario, se trata de un mecanismo dependiente del recurso rechazado por el *a quo*, que procura la devolución del poder de admitir los recursos al tribunal competente para decidirlos.

También el 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.

Finalmente, en lo que se refiere a la arbitrariedad atribuida a la Cámara de Apelaciones en virtud de la alegada prescindencia de la doctrina de ese Tribunal Superior, la recurrente no se hace cargo de analizar la jurisprudencia más reciente de V.E. en la que precisamente la sentencia de Cámara apoyó su decisión (“K.M.P. c/ GCBA y otros s/ amparo”, del 21/03/2014, entre otros precedentes) al adecuar lo decidido en la anterior instancia y condenar al GCBA a que presente en el plazo que disponga el señor juez de la instancia de grado, una propuesta para hacer frente a la obligación de brindar a la parte actora un alojamiento que reúna las condiciones adecuadas a su situación.

De acuerdo con todo lo precedentemente expuesto, la presentación directa bajo análisis no ha logrado rebatir en forma suficiente las razones a las que acudió la Cámara de Apelaciones para declarar inadmisibile el

recurso de inconstitucionalidad anteriormente articulado, lo que constituye, evidentemente, una falencia argumental que desoye la manda de fundamentación que impone el citado art. 33 en su segundo párrafo.

De esta forma, el recurso resulta una mera expresión de disconformidad con lo decidido, lo que, conforme reiterada jurisprudencia del Tribunal Superior, no habilita la instancia de V.S.<sup>2</sup>

#### IV.- COLOFÓN

Por lo expuesto precedentemente, opino que correspondería que el Tribunal Superior de Justicia rechace el recurso de queja promovido por el apoderado del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

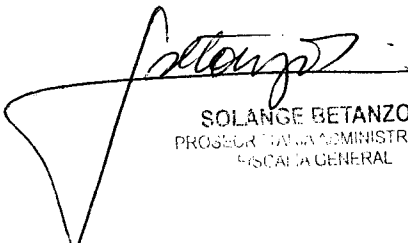
Fiscalía General, 23 de julio de 2015.

**DICTAMEN FG N° 380 -CAyT/15**



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

Seguidamente se remitió al TSJ. Conste.



SOLANGE BETANZOS  
PROSECUTORA ADMINISTRATIVA  
FISCALÍA GENERAL

<sup>2</sup> Conf. sent. Expte. N° 327/00 "Taborda Marcelo W s/ recurso de queja", entre otros.