



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

Expte. N° 12155/15 “Ferreño, Stella Maris s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Ferreño, Stella Maris c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)”.

Tribunal Superior:

I.- OBJETO

Vienen las presentes actuaciones a esta Fiscalía General a fin de dictaminar sobre la queja y, en su caso, respecto del recurso de inconstitucionalidad denegado, ambos interpuestos por la actora Stella Maris Ferreño (conf. fs. 19, punto 2 de la queja).

II.- ANTECEDENTES

Entre los antecedentes de interés cabe señalar que la Sra. Stella Maris Ferreño, por su propio derecho, interpuso una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires -Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Desarrollo Económico- (en adelante GCBA), por hallarse afectados derechos y garantías de rango constitucional, en particular *“el derecho a la vivienda, al desconocerse el derecho a un techo donde alojar[se] a pesar de encontrar[se] en situación de pobreza crítica, y en general, el derecho al restablecimiento de [su] dignidad, promoviendo y favoreciendo el ejercicio del derecho al desarrollo integral y promoción que [le] permita la libre elección del plan de vida”* (conf. fs. 1 del expte. ppal. N° 44484/0, a los que se referirán las citas que siguen, salvo mención en contrario).

En consecuencia, solicitó que el gobierno le permitiese acceder a una vivienda adecuada y en condiciones dignas de habitabilidad y, para el caso de que la solución a brindarse fuere un subsidio, este debía ser tal que le permitiese abonar en forma íntegra el valor de un lugar de las características descritas anteriormente, de modo tal que, si el mismo se abonase en cuotas periódicas, cada una de ellas fuere suficiente para solventar los gastos de su alojamiento hasta el cobro de la cuota siguiente.

Asimismo, requirió que el GCBA, a través de las áreas técnicas competentes, en cumplimiento con lo establecido en el art. 17 y ss de la CCABA, viabilice el acceso a alternativas concretas de desarrollo, con el objeto de superar la situación de vulnerabilidad social y acceder progresivamente a una mejor calidad de vida (conf. fs. 1 vta.). Por último, planteó la inconstitucionalidad de los arts. 4º, 5º y 6º del Decreto N° 690/06, art. 1º del Decreto N° 167/11 y el art. 24 de la ley 2145.

En su presentación la actora relató que era una mujer sola (en la actualidad tiene 42 años) y que al momento de iniciar la presente acción se encontraba en inminente situación de calle. Indicó que nació en esta Ciudad y que se crió junto a su hermana melliza y sus medias hermanas con diferentes tías y abuelos, ya que su madre y padrastro trabajaban en barcos, por lo que se encontraban permanentemente navegando. Manifestó que su madre sufría de alcoholismo, lo que derivó que sus padres se separasen a sus 12 años. Con posterioridad su madre, debido a su estado, las echó de la casa de manera muy violenta, por lo que debieron sustentarse en forma autónoma, sin contar con ayuda alguna de su parte. Como consecuencia, refirió que solamente pudo cursar sus estudios primarios, sin poder continuar con su formación académica.

En cuanto a su situación laboral, señaló que, al momento de ir a vivir a la localidad de Claypole, Prov. de Buenos Aires, junto con su hermana



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

mayor, comenzó a efectuar tareas de limpieza y luego como operaria en una fábrica de billeteras de cuero. Al cumplir 21 años, regresó a ésta Ciudad en búsqueda de mejoras laborales y económicas. Alquiló una habitación en un hotel y se dedicó al trabajo doméstico, labor que desarrolló durante largo tiempo en distintas casas de familia, siempre dentro del mercado informal. Con lo que ganaba podía pagar el alojamiento en un hotel y atender a sus gastos de alimentación.

En el año 2005 consiguió un empleo formal en una empresa de limpieza hasta que fue despedida en el año 2008. Manifestó que, a partir de ello, entró en una crisis depresiva, no logró conseguir trabajo y solamente realizó algunas changas como volantera pero que no le alcanzaban para solventar sus gastos.

Indicó que en el año 2011 fue beneficiaria del Programa de Atención a Familias en Situación de Calle del Ministerio de Desarrollo Social, establecido por el Decreto N° 690-GCBA-06 y su modificatorio, por un monto total de \$7000 distribuidos en cuotas, las que cobró hasta el mes de marzo de 2012. Una vez percibida la última cuota requirió la renovación de aquél pero le fue informado que ello no era posible por haber percibido la totalidad del mismo.

Manifestó que, al momento de interponer la demanda, se encontraba subocupada en el marco de la economía informal (changas como volantera y tareas de limpieza), actividades por las cuales percibía \$700 mensuales.

Finalmente, expresó que debido a su edad y nivel de estudios le resultaba dificultoso insertarse en el mercado formal laboral. Por ello, se registró con el N° 916965/2012, en el Programa Formación e Inclusión para el Trabajo de la Dirección General de Economía Social de la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario del GCBA (conf. fs. 2 vta./5).

La Jueza de Primera Instancia resolvió, con fecha 6 de septiembre de 2012, hacer lugar a la acción de amparo impetrada y, en consecuencia, ordenó al GCBA que *“...mantenga a la amparista, en el programa creado por el decreto N° 167/11, otorgando una suma que cubra dichas necesidades de acuerdo al actual estado del mercado [o cualquier otro programa destinado al mismo fin, como así también continuar con la prestación mensual en tanto persista, o bien hasta que las partes demuestren que las circunstancias de emergencia habitacional en la que se encuentra la actora han desaparecido –conf- considerando XI de fs. 157]; II) Respecto los planteos de inconstitucionalidad de los arts. 5 y 6 del decreto N° 690/06 y del art. 24 de la ley 2145, no prosperarán con fundamento a lo [allí] resuelto; III) Declarar la inconstitucionalidad del art. 1 del decreto N° 167/11 modificadorio del art. 4 del decreto 690/06...”* (conf. fs. 148/157).

Contra dicha decisión, tanto el GCBA como la actora interpusieron sendos recursos de apelación (conf. fs. 160/182 vta. y fs. 186/198, respectivamente) y, con fecha 18 de diciembre de 2014, la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario resolvió hacer lugar al recurso de apelación de la demandada y, en consecuencia, revocó la sentencia de grado (conf. fs. 299/301). Para así decidir, sus integrantes entendieron que *“según las constancias de las presentes actuaciones, la actora es una mujer de 42 años (fs. 52) quien no padecería problemas de salud que configuren un supuesto de vulnerabilidad conforme la legislación vigente -advértase que la actora no adjuntó a estos obrados constancia médica alguna que permita presuponer la existencia de problemas de salud-. Además, vale agregar que la demandante petitionó en su escrito inicial que se ordene al GCBA para que la incluya en cursos y/o programas de capacitación o formación, petición que fue atendida por la demandada conforme surge del informe de fs. 134/139”*. Como conclusión



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

señalaron que teniendo en cuenta la falta de acreditación de la pertenencia de la actora a un grupo que pueda ser calificado como prioritario, no resultaba posible hacer lugar a la petición efectuada pues, de ese modo, se vendría a afectar el esquema de prelación entre el universo de los beneficiarios identificados en el bloque normativo (conf. fs. 300 y vta.).

Contra esa decisión, la Sra. Ferreño interpuso recurso de inconstitucionalidad (conf. fs. 305/332 vta.). Consideró que la Cámara, al resolver como lo hizo 1) ha afectado el derecho a una vivienda digna y desconoció el postulado de no regresividad de los derechos, 2) violó la tutela judicial efectiva, 3) ha interpretado en forma restrictiva las disposiciones constitucionales en materia de asistencia habitacional y la situación de vulnerabilidad, 4) vulneró el principio de congruencia procesal y del derecho de defensa en juicio, y 5) la supuesta ausencia de presupuesto, y 6) la sentencia era arbitraria en tanto se apoyó en inferencias sin base legal ni social. Finalmente, señaló que el fallo puesto en crisis ha desconocido el funcionamiento del mercado de trabajo y las dificultades concretas para acceder al mismo.

La Cámara resolvió, denegar el recurso de inconstitucionalidad por no plantearse en forma adecuada un caso constitucional (conf. fs. 342/343). Sostuvo que la recurrente no había logrado demostrar en su fundamentación la relación directa entre la decisión adoptada y el gravamen constitucional que intentaba demostrar, en tanto indicaron que *"...[ese] tribunal, en la sentencia objetada, analizó la situación particular de la actora a partir de la prueba producida y a la luz de las leyes 3706 y 4036, el decreto n° 690/06 y sus modificatorios posteriores -960/08, 167/11 y 239/13-..."*.

Contra esa resolución, la defensa interpuso recurso de queja (conf. fs. 1/14 de la queja). Así, el Secretario Judicial de Asuntos Contencioso-Administrativos y Tributarios dispuso correr vista a esta Fiscalía General en

los términos indicados en el Punto I del presente, titulado "Objeto" (conf. fs. 19, punto 2 de la queja).

III.- ADMISIBILIDAD

En cuanto a la admisibilidad de la queja, cabe señalar que la misma fue presentada en plazo, por escrito, ante el TSJ y se dirige contra una sentencia definitiva emanada del tribunal superior de la causa (conf. art. 33 de la Ley N° 402 y 23 de la Ley N° 2145).

Sin embargo, el recurrente no efectúa una crítica suficiente del auto denegatorio, ya que se limita a reproducir las manifestaciones y argumentos planteados en el recurso de inconstitucionalidad, lo cual no resulta idóneo para rebatir las razones expresadas por la Cámara al considerarlo inadmisibile.

En efecto, reeditó sus argumentos vinculados a que la Alzada realizó una arbitraria apreciación de las constancias de la causa en relación con su situación de vulnerabilidad. Pero, pese a ello, no rebatió siquiera mínimamente los argumentos vertidos por el Tribunal *a quo* para denegar la vía intentada.

Ello 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.¹

¹ Conf. sent. Expte. N° 327/00 "Taborda Marcelo W s/ recurso de queja", entre otros.



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

IV.- ANÁLISIS DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Si bien lo dicho hasta aquí sella la suerte del recurso intentado, debo señalar en el análisis del recurso de inconstitucionalidad incoado y en estrecha relación con lo apuntado en el párrafo que antecede, que si bien la parte recurrente menciona derechos de jerarquía constitucional, no ha especificado de qué forma ellos se ven afectados por la sentencia que recurre, lo que impide tener por configurado un caso constitucional en los términos del art. 113.3 de la CCABA.

De la misma forma, no ha demostrado que la sentencia de cámara haya incurrido en una absoluta carencia de fundamentación, apartamiento indudable de la solución prevista para el caso o deficiencias lógicas del razonamiento, que permitan descartarla como pronunciamiento judicial válido. La CSJN enfatizó en este sentido que la doctrina de la arbitrariedad, dado su carácter excepcional, exige de quien la invoca la demostración rigurosa e inequívoca del vicio que atribuye al fallo recurrido (Fallos 303:387) y, en el presente, el recurrente no ha logrado demostrar la ausencia de logicidad en la sentencia y, por tanto, que sea arbitraria.

En efecto, la parte plantea en su recurso de inconstitucionalidad, bajo diversos ropajes (tutela judicial efectiva, principio de congruencia, defensa en juicio, arbitrariedad, etcétera) la afectación a determinadas garantías constitucionales. Para argumentar de ese modo señaló que la Cámara consideró que no se verificaba en el caso de autos una situación de vulnerabilidad tal como para priorizar al actor en el reparto de asignaciones, sin embargo, la defensa entendió, que ello no resultaba suficiente para excluir a la amparista del universo de individuos merecedores de dicha tutela, máxime cuando de las pruebas se desprendía que la misma se encontraba en un estado de extrema vulnerabilidad social. Por tal motivo, es

que tildó de arbitrario el pronunciamiento dictado por los miembros de la Cámara (conf. fs. 311).

Con relación a ello, es oportuno indicar que la CSJN tiene dicho que *“...la tacha de arbitrariedad no cubre las discrepancias del recurrente respecto de la ponderación de las pruebas efectuadas por los jueces de la causa, y la sola omisión de considerar determinada prueba no configura agravio atendible si el fallo pondera y decide aspectos singulares de la cuestión y la resuelve con otros elementos de juicio”*².

Por otro lado, corresponde señalar también que, el fallo puesto en crisis, encuentra sustento en la situación fáctica que surge de las constancias de autos, de las que se desprende que la actora no tenía problemas graves de salud, por lo que podía desarrollar actividades laborales y no presentaba impedimentos que le permitieran superar su situación de vulnerabilidad social.

En consecuencia, se advierte que la crítica de la quejosa se reduce a que, mientras a su entender, la actora se encuentra dentro de las personas consideradas en situación de vulnerabilidad social, los magistrados que dictaron el fallo consideraron que tal situación no se configura.

En efecto, de la lectura de la decisión obrante a fs. 299/301 del expte. ppal., se observa que, luego de analizar la Ley N° 4036, los camaristas tuvieron en cuenta la situación fáctica de la que daba cuenta la propia demanda y las constancias de la causa. Así, luego de relatar la situación de hecho concluyeron que *“... teniendo en cuenta la falta de acreditación de la pertenencia de la actora a un grupo que pueda ser calificado como prioritario, no resulta posible hacer lugar a la petición efectuada pues, de ese modo, se vendría a afectar el esquema de prelación entre el universo de los beneficiarios identificados en el bloque normativo”* (conf. fs. 300 vta.).

² CSJN Fallos 329:2206, dictamen del Procurador General al que adhirió la CSJN.



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

Por su parte, la actora refirió que la Alzada consideró que por no encontrarse dentro de los grupos a los que la Ley N° 4036 hacía referencia, no se encontraba en estado de vulnerabilidad social, cuando en verdad ella sí sostiene que se halla acreditada esa condición.

Se advierte entonces que, en realidad, la discusión gira en torno a la interpretación que cabe efectuar de la Ley N° 4036. Es decir, mientras que en el razonamiento de los camaristas el hecho de que la actora no padeciese problemas graves de salud impedía calificar a la recurrente dentro de los sujetos que la norma define como con características de “vulnerabilidad social”, para la defensa esa situación no excluye la posibilidad de que pudiera encuadrarla en uno de los sujetos cuyas características la norma define. De esta manera, puede advertirse que la cuestión gira en torno a la interpretación de una norma infraconstitucional, cuestión que, por regla, es ajena a la instancia de V.E., sin que quepa hacer excepción a ella atento a la insuficiente fundamentación del recurso en esa línea.

En este sentido, la Corte Suprema ha remarcado, con referencia al recurso extraordinario, pero en doctrina que resulta de aplicación al recurso de inconstitucionalidad *mutatis mutandi*, que “[l]as cuestiones de hecho y prueba, de derecho común y procesal -materia propia de los jueces de la causa- no son susceptibles de revisión por la vía excepcional del art. 14 de la ley 48, máxime cuando la sentencia se sustenta en argumentos no federales que, más allá de su posible acierto o error, resultan suficientes para excluir la tacha de arbitrariedad invocada”³.

Todo cuanto aquí se viene exponiendo también permite rechazar los argumentos de la defensa que sostienen que los jueces “construyeron un

³ CSJN, T. 330, P. 4770. Conf. asimismo, el reciente Dictamen FG N° 91/14, recaído en el Expte. N° 10631/14 “Valdazo, Carlos Alberto s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Valdazo, Carlos Alberto c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA)”, de fecha 9/5/2014.

requisito adicional jamás previsto en las normas aplicables a la especie” para ser beneficiario del subsidio habitacional (conf. fs. 310 vta.), esto es, no tener problemas de salud, impedimento éste que no exige la ley para acreditar el estado de vulnerabilidad social, violando con ello la legalidad y el derecho a acceder a una vivienda, pues son argumentos que remiten a la cuestión ya analizada, esto es, a la interpretación de la Ley N° 4036.

Sin embargo, surge de lo expuesto, que esa afirmación no pasa de ser una mera discrepancia con lo resuelto que carece de sustento pues, tal como se expuso, la decisión halló adecuado fundamento en la interpretación que se efectuó de una norma infraconstitucional (Ley N° 4036) y en que la prueba producida en la causa impedía sostener que la recurrente reunía los requisitos necesarios para ser incluida en los programas sociales.

V.- PETITORIO

Por lo expuesto precedentemente, opino que correspondería que el Tribunal Superior de Justicia rechace el recurso de queja intentado por la actora Stella Maris Ferreño.

Fiscalía General, 24 de agosto de 2015.

DICTAMEN FG N° -CAyT/15

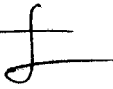
427


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



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

Seguidamente se remitió al TSJ. Conste.


DIEGO F. PAUL
SECRETARIO
FISCALÍA GENERAL

