



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

Expte. N° 12340/15 "GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Villalba Cardozo, Claudio Esteban c/ GCBA s/ amparo".

TRIBUNAL SUPERIOR:

I.- OBJETO

Llegan las presentes actuaciones a esta Fiscalía General a fin de dictaminar 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. 116, punto 2.

II.- ANTECEDENTES

Entre los antecedentes de interés, corresponde destacar que el Sr. Claudio Esteban Villalba Cardozo, interpuso, por su propio derecho, una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante GCBA) y el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC), *"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 encontrarse en un estado de máxima vulnerabilidad social."* (conf. fs. 22).

En su presentación el actor relató que era un hombre de 25 años, discapacitado (que poseía certificado de discapacidad Ley N° 22431, emitido por el Ministerio de Salud de la Nación y que se encontraba a la espera de

un trasplante de médula ósea). Indicó que se encontraba en inminente situación de calle. Manifestó que vivía temporariamente con su madre a raíz de su grave estado de salud (Linfoma de Hodgkin –con compromiso de médula ósea) y que se había alojado en distintos hoteles, alternando sus residencias en ellos con las internaciones para realizar los distintos ciclos de quimioterapia. Refirió que, al momento de iniciar la acción, se encontraba residiendo en el hotel “El Triunfo”. Además, padecía una disminución visual producto de ser afectado por toxoplasmosis (conf. fs. 23 vta./24 vta.).

Indicó que, durante 10 meses fue beneficiario del Programa de Atención a Familias en Situación de Calle, establecido por el Decreto N° 690-GCBA-06 y sus modificatorios. Una vez percibida la última cuota requirió la renovación, pero el mismo le fue denegado sin fundamento alguno (conf. fs. 24).

Finalmente, en cuanto a su situación educativa, laboral y económica, expuso que no tenía estudios secundarios, que se encontraba impedido de trabajar (producto de su discapacidad) y que no percibía ningún otro beneficio social, manifestando que percibía como único ingreso fijo la suma de \$320 correspondiente al Programa Ticket Social y la ayuda esporádica de sus familiares que estaban en el exterior (conf. fs. 25).

El Sr. juez de primera instancia resolvió, con fecha 15 de agosto de 2014, hacer lugar a la demanda y en consecuencia “... orden[ó] al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que efectúe en autos, en el plazo de cinco (5) días de notificada la presente, una propuesta para hacer frente a la obligación de brindar al Señor Claudio Esteban Villalba Cardozo (...), un alojamiento que reúna las condiciones adecuadas a su discapacidad, conforme a la normativa vigente en la materia. II. Rechazando el planteo de inconstitucionalidad efectuado respecto al Decreto Nro. 690/06 [y sus modificatorios]...” (conf. fs. 48/53 vta.).



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

Para así decidir, el magistrado señaló que había quedado debidamente demostrado que el amparista no contaba con recursos suficientes para cubrir sus necesidades básicas y que se encontraba en situación de vulnerabilidad social, en los términos del art. 6º de la Ley 4036. En consecuencia, *“se hace exigible al Estado atender la situación del actor, siendo necesario que las políticas públicas que implemente la administración logren el fin previsto en la normativa constitucional (...) e internacional”* (conf. fs. 50 vta./51vta.).

Ante dicha decisión, el GCBA interpuso recurso de apelación (conf. fs. 54/69 vta.) y, por su parte, la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario resolvió, con fecha 19 de marzo de 2015: *“1) Rechazar el recurso de apelación interpuesto por el GCBA. 2) Rechazar el recurso de apelación interpuesto por la parte actora (...). 3) Disponer, asimismo, que, hasta tanto quede adjudicado el alojamiento o satisfecho el derecho a acceder a uno en las condiciones ya expresadas - circunstancias que deberán ser ponderadas por el a quo-, los efectos de la medida cautelar dictada en autos mantendrá su vigencia. 4) Imponer las costas a la demandada vencida (arts. 28 de la ley N° 2145 y 62 CCAYT)”* (conf. fs. 71/73 vta.).

Para así decidir, los Sres. jueces señalaron que el amparista era un hombre de 25 años de edad que sufría una discapacidad visual producto de su afectación por toxoplasmosis. Su estado de salud era delicado puesto que padecía “linfoma de Hodgkin” (con compromiso de médula ósea). Era atendido en la División de Hematología del Hospital General de Agudos Dr. J.M. Ramos Mejía e internado periódicamente para someterse a distintos ciclos de quimioterapia para pelear el avance de su enfermedad, encontrándose a la espera de un trasplante de médula ósea. Indicaron que

su situación económica era precaria, pues sus ingresos se componían de la suma de \$320 que percibía del Programa Ticket Social y por la ayuda esporádica de sus familiares que residían en el exterior. Por tal motivo, concluyeron que el actor se encontraba en la condición prevista en el art. 23 de la Ley N° 4036.

Frente a esa decisión, el GCBA interpuso recurso de inconstitucionalidad (conf. fs. 74/85), considerando 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 y sus modificatorios y la Ley 3706; **d)** la decisión en crisis invadía la zona de reserva de los poderes legislativo y ejecutivo; **e)** la imposición en costas por la Alzada.

La Sala II, con fecha 29 de mayo de 2015, resolvió declarar inadmisibile el recurso de inconstitucionalidad, por no haber planteado un debido caso constitucional. Asimismo, rechazó las alegadas arbitrariedad y gravedad institucional (conf. fs. 2/3).

En virtud de ello, el GCBA interpuso recurso de queja ante el TSJ (conf. fs. 5/16). Así, el Secretario Judicial de Asuntos Contencioso Administrativo y Tributario, luego de intimar al recurrente a acompañar una serie de copias (conf. fs. 18 vta.), dispuso correr vista a esta Fiscalía General (conf. fs. 116, punto 2).



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

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.

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



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

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 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 perjuicio de ello, cabe remarcar que 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, 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"*, 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"* (conf. fs. 6 y vta.).



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

Asimismo, se atribuyó a la Cámara de Apelaciones haber omitido el 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”* (conf. fs. 7 y vta.).

Luego de reseñar los antecedentes de la causa y las decisiones sucesivamente adoptadas, en el punto *“IV.GRAVAMEN”*, la parte 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, confundiéndose 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. 57 vta.) fue introducido en ocasión de la apelación de la sentencia de primera instancia (ver fs. 54/69 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.¹, la queja no puede contribuir tardíamente a fundar un recurso de

¹ 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.

inconstitucionalidad infundado. En este sentido, el recurso de hecho no puede incorporar nuevos argumentos no desarrollados en el de 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 confirmar lo decidido en la anterior instancia por medio de la cual se ordenó al GCBA que efectúe una propuesta para hacer frente a la obligación de brindar al amparista, un alojamiento que reúna las condiciones adecuadas a su discapacidad, conforme a la normativa vigente en la materia.

De acuerdo con todo lo precedentemente expuesto, la presentación directa bajo análisis no ha logrado rebatir en forma suficiente las razones a



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

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.²

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, *31* de ~~AGOSTO~~ de 2015.

DICTAMEN FG N° *437*-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

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

