



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

Expte. N° 12343/15 "GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Cornejo, María Eugenia 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. 108.

II.- ANTECEDENTES

Entre los antecedentes de interés, corresponde señalar que la Sra. María Eugenia Cornejo, por derecho propio y en representación de su hija menor de edad, Jazmín Lucero Cornejo, inició una acción de amparo contra el GCBA, por hallarse afectados derechos y garantías de rango constitucional, en particular el derecho a la salud alimentaria, a la vivienda adecuada y el debido proceso. En consecuencia, solicitó que se ordenara al Ministerio de Desarrollo Social local que las incorporara en el Programa Ciudadanía Porteña -Con Todo Derecho- o cualquier otro programa que lo sustituyera o complementara, que le otorgara el monto suficiente para garantizar la adquisición de los alimentos necesarios para satisfacer la dieta prescrita a los integrantes del grupo familiar, así como los elementos

indispensables para la higiene personal y del hogar. Asimismo, requirió una solución que le permitiese acceder a una “vivienda adecuada”, en los términos de la Observación General N° 4 del Comité del PIDESC, por lo que en caso de que la solución a brindarse fuese un subsidio, ese debería ser tal que le permitiera abonar en forma íntegra el valor de un lugar que reuniera las características de habitabilidad allí detalladas. Finalmente, planteó 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. 77/105).

En su presentación, la actora señaló que se encontraba junto a su pareja e hija discapacitada en situación de emergencia habitacional, dado que los habían intimado a desalojar la vivienda que habitaban.

En cuanto a su situación personal, indicó que nació en el año 1975 en la Pcia. de Jujuy y vivió allí junto a sus padres y 3 hermanos. Aclaró que terminó sus estudios secundarios y luego de ello, se trasladó a esta ciudad de Buenos Aires en busca de oportunidades laborales. Mencionó que conoció a su marido, el Sr. Juan Carlos López, con quien tuvo una sola hija y pudieron alquilar un departamento en San Telmo. Después de un tiempo se separó de su pareja, pero él la ayudó económicamente hasta que pudo conseguir empleo como mesera en un bar.

Refirió que después de un tiempo tuvo que dejar de trabajar porque a su hija le diagnosticaron “artritis idiopática juvenil oligoarticular” y requería cuidados especiales. Aclaró que la niña es atendida en el Hospital General de Niños “Dr. Pedro Elizalde” y que poseía certificado de discapacidad y cobertura médica por la Obra Social Incluir Salud (ex Profe), a través de la



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

cual podía acceder a toda la medicación de manera gratuita. También indicó que la niña se encontraba cursando el 4° año secundario en el Instituto “Nuestra Sra. Del Buen Consejo”, cumpliendo jornada completa.

Asimismo, la actora comenzó una nueva relación sentimental con el Sr. Juan José Cabral, con quien convivió en una habitación. Señaló que su situación económica se vio aún más agravada, dado que a su pareja le diagnosticaron HIV y tuvo que dejar de trabajar. Aclaró que él se atendía en el Hospital “Francisco Muñiz” y que contaba con una pensión contributiva por discapacidad. Además, se inscribió en el Programa de Formación e Inclusión para el Trabajo de la Dirección Gral. de Economía Social de la SSFFyC del GCBA, y en la Oficina de Intermediación Laboral de la Dirección Gral. de Empleo de la SSTMDE del GCBA.

Debido a su realidad, refirió que se mantenían con algunos trabajos domésticos eventuales que la actora realizaba, pero esa situación fue insostenible porque debía ocuparse de su hija y su pareja.

Es por ello, que solicitó ayuda al GCBA y fue incorporada en el “Programa Atención a Familias en Situación de Calle”, por lo que se le otorgó el subsidio habitacional establecido en el Decreto N° 690-GCBA-06. Gracias a ello, pudo alquilar primero la habitación de un hotel y luego una casa. Finalizada la totalidad de dicho beneficio, generó una deuda de alquiler que no pudo saldar, lo que motivó a la propietaria del inmueble a intimarla de desalojo. Debido a ello, solicitó la renovación del subsidio pero le fue denegado por haber sido agotada la intervención del programa.

El Sr. juez de primera instancia resolvió, con fecha 19 de septiembre de 2014: *“1.- Hac[er] lugar a la acción de amparo promovida por María Eugenia Cornejo y Jazmín Lucero López Cornejo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En consecuencia, se ordena a la demandada a: a) Garantizar el acceso a una vivienda a la parte actora, manteniendo las prestaciones previstas en el Decreto N° 690/06 –modificado por los Dcretos N° 960/08, N° 167/11 y el N° 239/13- o en el plan asistencial que lo sustituya o lo extienda en el futuro, o bien los fondos suficientes para acceder a un alojamiento adecuado, en condiciones dignas de habitabilidad. Ello, hasta tanto se demuestre que las circunstancias de emergencia habitacional en la cual se encuentran las accionantes han desaparecido, dejando aclarado que la parte actora deberá participar activamente y comprometerse en la búsqueda de estrategias para dar solución a la problemática que padece. b) Proporcionar a las amparistas la suma de dinero necesaria para la adquisición de los alimentos adecuados a sus necesidades alimentarias. 2.- Hac[er] lugar al planteo de inconstitucionalidad efectuado por la parte actora respecto del artículo 5° del Decreto N° 690/06, modificado por su similar N° 239/13, en cuanto impide a la Administración renovar el subsidio habitacional, más allá de la superación o no de la situación de emergencia habitacional que ameritó su otorgamiento. 3.- Hac[er] lugar al planteo de inconstitucionalidad efectuado por la parte actora respecto del artículo 8° de la Ley N° 1878, en cuanto fija un monto de subsidio insuficiente para el acceso del amparista a sus necesidades alimentarias. 4.- Impon[er] las costas a la demandada, en atención al principio objetivo de la derrota (art. 62 del CCAyT)...”* (cfr. fs. 56/67).

Ante dicha decisión, el GCBA interpuso recurso de apelación (cfr. fs. 38/54 vta.) y la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso



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

Administrativo y Tributario resolvió, con fecha 27 de febrero de 2015: “1) *Rechazar el recurso de apelación interpuesto por el GCBA, salvo en lo relativo a la declaración de inconstitucionalidad.* 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, ordenar 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 de brindar un alojamiento que reúna las condiciones adecuadas a la situación de la actora. Disponer, asimismo, que, hasta tanto quede adjudicado el alojamiento o satisfecho el derecho a acceder a uno en las condiciones expresadas en el considerando 9 -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 N° 2145 y 62 CCAyT)”* (cfr. fs. 34/37).

La Alzada, para decidir de ese modo, luego de recordar los términos de la Ley N° 4036, señaló que el grupo familiar se componía por la Sra. María Eugenia Cornejo, de 39 años de edad, y su hija, Jazmín Lucero Cornejo, de 18 años de edad. En cuanto a la situación de salud de la Srta. López Cornejo, agregó que en el expte. ppal. obraba el certificado de discapacidad N° 00001571, de fecha 23/07/13, emitido por el Ministerio de Salud del GCBA, en el cual constaba que se le había diagnosticado artritis reumatoidea juvenil. A su vez, allí se destacó que su condición de salud le producía dificultades para llevar a cabo actividades manuales. Con relación a la Sra. Cornejo, precisó que no padecía ninguna problemática de salud (cfr. fs. 36).

Respecto a la situación económica, mencionó que la actora recibía la suma de dos mil pesos por desempeñarse en el cuidado y aseo de adultos mayores, así como colocando inyecciones. A su vez, relató que su hija y su pareja eran beneficiarios de una pensión por discapacidad, por una suma de cuatro mil pesos. A su vez, percibían del programa Ciudadanía Porteña “Con Todo Derecho” la suma de tres mil pesos mensuales. En consecuencia los magistrados concluyeron que *“en función a la problemática de salud que padece la Srta. Jazmín Lucero López Cornejo, el grupo familiar se encuentra en la condición prevista en el artículo 23 de la ley N°4.036”* (cfr. fs. 36).

Frente a esa decisión, el GCBA interpuso recurso de inconstitucionalidad (cfr. fs. 21/32 vta.). Allí 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)** sentencia abstracta; **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 sentencia ha efectuada una equivocada inteligencia y aplicación de las normas constitucionales; **e)** la resolución no es adecuada a las circunstancias de la causa; **f)** la resolución prescindió de las constancias de la causa; **g)** la imposición en costas por la Alzada.

La misma sala, con fecha 29 de mayo de 2015, resolvió declarar inadmisibile el recurso de inconstitucionalidad, por no haber planteado las partes un debido caso constitucional. Asimismo, desechó las alegadas arbitrariedad y gravedad institucional (cfr. consultapublica.jusbaires.gob.ar).



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

En virtud de ello, el GCBA interpuso recurso de queja ante el TSJ (cfr. fs. 3/14). Así, el Secretario Judicial de Asuntos Contencioso Administrativo y Tributario, luego de intimar al recurrente a acompañar una serie de copias (cfr.fs. 16 vta.), dispuso correr vista a esta Fiscalía General (cf. fs. 108).

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



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

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 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. 34/37, 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.



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

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. 4), 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. 4 vta.).

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” (cfr. fs. 5).

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, 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. 8 vta.) fue introducido

en ocasión de la apelación de la sentencia de primera instancia (ver fs.41/44 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 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

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.



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

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.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, 11 de septiembre de 2015.

DICTAMEN FG N° 467-CAyT/15


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

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

[Handwritten diagonal line]

Seguidamente se remitió al TSJ. Conste.

[Handwritten signature]
DIEGO F. PAUL
SECRETARIO
FISCALÍA GENERAL