



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

Expte. N° 12.591/15 “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en ‘Villa 31 y 31 Bis c/ GCBA s/ otros procesos incidentales”.

TRIBUNAL SUPERIOR:

I. OBJETO.

Llegan las presentes actuaciones a esta Fiscalía General en virtud de la presentación directa efectuada por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, el GCBA) contra el auto dictado por la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario, de fecha 13 de agosto de 2015, mediante el cual se denegó el recurso de inconstitucionalidad articulado por el GCBA contra la resolución del 19 de febrero de 2015, por la que se declaró mal concedido el recurso de apelación deducido (cfr. fs. 15, punto 3).

II. ANTECEDENTES.

Entre los antecedentes de interés corresponde destacar que el expediente principal se formó a raíz de que el Sr. Facundo M. Di Filippo inició una acción de amparo a fin de requerir que: a) se declare la inconstitucionalidad por omisión en la que incurrió el GCBA por no haber hecho efectivo los comicios regulares en cada villa o N.H.T (núcleo habitacional transitorio) que ordena realizar el art. 4 de la ley 148; b) se ordene, en un plazo perentorio establecido por V.S., realizar un censo habitacional en todas las villas y N.H.T; c) se ordene elaborar los correspondientes padrones electorales a fin de regularizar los procesos eleccionarios; d) se ordene realizar todas las acciones tendientes a regularizar los procesos eleccionarios en cada villa, NHT; y e) se intervenga judicialmente las villas y NHT con el objeto de regularizar los comicios garantizando su transparencia, hasta que los organismos creados legalmente se encuentren en condiciones de cumplir con la realización de los mismos.

Asimismo, requirió como medida cautelar que se intervenga judicialmente todo órgano que ejerciera la representación política en las villas y NHT de la ciudad.

La jueza de grado dispuso hacer lugar a la cautelar y ordenó la intervención de dichos órganos.

Apelada que fuera la medida por el GCBA, la Sala II de la Cámara de Apelaciones la confirmó, salvo en lo que refiere a los honorarios de los interventores.

Por su parte, a raíz de la decisión del magistrado de grado de avanzar con el proceso respecto de las villas 31 y 31 bis, 3 y 1-11-14, se formaron diversos incidentes entre los cuales se encuentra el N° 31699/5 caratulado "*Villa 31 y 31 Bis c/ GCBA s/ otros procesos incidentales*" (conf. fs. 312). En el mismo se designó el equipo de trabajo de la intervención de las Villas 31/31 bis.

En el marco de dicha incidencia, el Juez de grado llamó a audiencia con el objeto de analizar las cuestiones relativas a la delimitación de manzanas y pasillos de los barrios de las Villas 31 y 31 Bis. En esa oportunidad, la Procuración General de la Ciudad solicitó citar como tercero al Estado Nacional. Fundó tal petición en que dicho Estado es el titular del dominio y, en atención a las peticiones que se formulan, su intervención en el proceso era necesaria para arribar a cualquier solución (conf. fs. 1873 del Expte. 31699/83).

El juez de grado rechazó la petición. Para así resolver señaló que "la intervención de los terceros procede cuando un acto procesal puede tener efectos o consecuencias sobre el derecho del tercero, circunstancias que no se advierten en la especie, por lo que se impone el rechazo del pedido formulado al respecto" y que "la intervención de terceros en el proceso es un instituto excepcional y de interpretación restrictiva, puesto que todo sujeto que interfiera en el binomio actor – demandado altera el buen orden del proceso, su economía y celeridad (conf. Carlos Fenochietto, op. cit., pág. 357). Máxime, cuando – como ocurre en autos, la citación ha sido pedida por el demandado,



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

ya que ello conduce a que el actor tenga que litigar contra quien no ha elegido como contrario” (conf. fs. 2176 del Expte. 31699/83).

Apelado que fuera dicho interlocutorio por la demandada, la Sala II declaró mal concedido el recurso por cuanto entendió que, de conformidad con lo previsto por el art. 20 de la Ley N° 2145, todas las resoluciones son inapelables con las salvedades que la propia norma establece y que “el recurrente en su presentación, no acredita que dicha decisión por su naturaleza y sus efectos se debiese asimilar a los supuestos establecidos en el artículo 20 de la ley de amparo” (conf. fs. 2250 del Expte. 31699/83).

Ello motivó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el GCBA. Allí sostuvo que el decisorio recurrido resulta equiparable a sentencia definitiva por cuanto “genera un perjuicio irreversible, en función de que resuelve, definitivamente, que el titular del dominio de los terrenos sobre los que versa la litis, no es parte del juicio, y nunca lo será”.

Señala asimismo que la sentencia lesiona el derecho de defensa en juicio y la garantía del debido proceso, así como el derecho de propiedad, a la vez que controvierte la interpretación y alcances de normas constitucionales incurriendo en arbitrariedad.

En particular señala como agravios: a) Que el decisorio impide acceder a la segunda instancia revisora, siendo que el fundamento denegatorio reside en una aplicación estrictamente rigurosa de la ley, sin tener en cuenta el contexto normativo imperante; b) el apartamiento de lo previsto por el art. 28 de la Ley N° 2145 que ordena la aplicación supletoria de las normas del Código Contencioso Administrativo y Tributario al proceso de amparo, así como de lo previsto por el art. 88 de dicha norma de rito lo que, sostiene, además se encuentra ampliamente reconocido en el fuero la procedencia de la citación de terceros en el marco del amparo; c) el apartamiento de lo previsto por el art. 90 del CCAYT en cuanto establece que la negativa a la citación de terceros es apelable (conf. fs. 2255/2260 del Expte. 31699/83).

La Cámara denegó el recurso de inconstitucionalidad por cuanto

entendió que “no se dirige contra una sentencia definitiva o asimilable a tal, en la medida que la recurrente no comprueba un perjuicio de tardía o insusceptible reparación ulterior”, y porque no se verifica la concurrencia de un caso constitucional ya que “los argumentos vertidos por la parte recurrente se limitaron a disentir con la interpretación que en el caso se efectuó de normas legales de naturaleza infraconstitucional”.

Respecto de la arbitrariedad, entendió el Tribunal que el requisito de la sentencia definitiva no puede ser soslayado bajo la invocación de la arbitrariedad de la sentencia (conf. fs. 2276 del Expte. 31699/83).

La denegatoria al recurso de inconstitucionalidad motivó que el GCBA interpusiera la presente queja ante el Tribunal Superior de Justicia (TSJ).

Así las cosas, el Secretario Judicial en Asuntos Contencioso-Administrativos y Tributarios ordenó correr vista a esta Fiscalía General a efectos de que se expida sobre la queja interpuesta y, en su caso, respecto del recurso de inconstitucionalidad denegado (cfr. punto 3 de fs. 15).

III. EL ROL DEL MINISTERIO PUBLICO 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



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

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 determine 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., 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.



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

IV. ADMISIBILIDAD DE LA QUEJA

El recurso directo satisface los recaudos formales al estar presentado ante el TSJ, por escrito y dentro del plazo establecido en el art. 23 de la Ley N° 2145 y, por remisión, el 33 de la Ley N° 402. Asimismo, advierto que contiene una crítica suficiente del auto denegatorio, motivo por el cual resulta formalmente admisible.

En este sentido, cabe señalar que, contrariamente a lo afirmado por la Sala al denegar el recurso de inconstitucionalidad que la queja viene a defender, el GCBA sostiene que dadas las circunstancias del caso dicho auto denegatorio puede equipararse a una sentencia definitiva, en tanto lo resuelto sella la posibilidad de reeditar la cuestión debatida (esto es la citación del Estado Nacional como tercero) en otra etapa posterior del proceso.

Asimismo, en la pieza procesal en análisis, la recurrente señaló que el defecto que se endilga al recurso en el auto denegatorio impugnado no es tal en lo que se refiere a la introducción de una cuestión constitucional, puesto que se exhiben agravios que conducen a la determinación del derecho constitucional de defensa en juicio y del debido proceso.

Además, sostuvo que al resolver como lo hizo, el *a quo* incurrió en arbitrariedad al apartarse de la normativa que rige el caso de autos, aspectos que habilitan la intervención de V.E. por la vía del remedio procesal articulado.

Tales consideraciones, reitero, me persuaden para considerar admisible la presente queja y, en consecuencia, proceder al análisis del recurso de inconstitucionalidad denegado.

V.- CUESTIÓN PRELIMINAR

Debo señalar, en el ejercicio del rol que le cabe a este Ministerio Público (tal como fue desarrollado precedentemente) que existen elementos que me conducen a solicitar a V.E. el archivo de las presentes actuaciones. Ello

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

en consonancia con inveterada doctrina de la CSJN¹, recogida también por V.E. *in re* "Poder Ejecutivo"², según la cual los jueces deben resolver de conformidad con las circunstancias existentes al momento de dictar sentencia, aunque sean sobrevinientes a la presentación del recurso extraordinario.

En este sentido, estimo pertinente destacar que tal como se desprende de las constancias de autos, la presente acción de amparo fue promovida el 27/10/2008 por el Sr. Facundo M. Di Filippo, en su carácter de ciudadano, diputado y presidente de la Comisión de Vivienda de la Legislatura con el objeto de alcanzar el efectivo cumplimiento de lo previsto por el art. 4 de la Ley N° 148 y, con ello, la normalización del proceso electoral en las villas y núcleos habitacionales transitorios de la CABA.

En concreto, tal como surge de los relatos de las sentencias dictadas en el marco de dicho amparo (consultadas mediante el sistema de Consulta Pública: <http://consultapublica.jusbaires.gob.ar>), la actora persiguió como objeto del amparo que:

- A) se declare la inconstitucionalidad por omisión en la que incurre el GCBA por no haber hecho efectivos los comicios regulares en cada villa o N.H.T. (núcleo habitacional transitorio) que ordena realizar el art. 4 de la ley 148, respectivamente.
- B) Se ordene, en un plazo perentorio establecido por V. S., realizar un censo habitacional en todas las villas y N.H.T. (núcleos habitacionales transitorios), en cada barrio o sector de barrio incluido por el Poder Ejecutivo dentro de la emergencia habitacional o social según lo establecido en el artículo 2º de la ley 148, teniendo presente los compromisos estatales asumidos en el acta de audiencia celebrada el día 22 de noviembre de 2006 en el expte. 12975/0.
- C) Se ordene elaborar los correspondientes padrones electorales a fin de regularizar los procesos electorarios.
- D) Se ordene realizar, en un plazo que la prudencia de V.S. establezca, todas las acciones tendientes a regularizar los procesos electorarios

¹ CSJN, Fallos: 310:819; 324:3948; 325:2275, entre muchos otros.

² TSJ, expte. n° 6836/09 "Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires c/ Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires s/ conflicto de poderes" y su acumulado expte. n° 7046/10 "Poder Legislativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ conflicto de poderes", sentencia del 18/08/2010.



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

en cada villa, N.H.T. y barrios mencionados en el punto B. E) Se intervenga judicialmente las villas y NHT con el objeto de regularizar los comicios garantizando su transparencia, hasta que los organismos creados legalmente se encuentren en condiciones de cumplir con la realización de los mismos.

Así las cosas, queda claro que las cinco peticiones que componen la pretensión procesal, están directa y claramente vinculadas a la normalización del proceso eleccionario en las villas con el único objeto de que se pueda constituir la Comisión Coordinadora Participativa, tal como lo prevé el art. 4 de la Ley 148.

Precisamente, dicha norma, con el objeto de diagnosticar, proponer, planificar y seguir la ejecución de las políticas sociales a desarrollarse en las villas y núcleos habitacionales transitorios de la Ciudad, creó la “Comisión Coordinadora Participativa”.

En su art. 4° determinó su composición al disponer que:

La Comisión Coordinadora Participativa se integrará de la siguiente forma:

- a) Representación del Poder Ejecutivo de la Ciudad: Se integrará con la participación permanente de un representante de cada Secretaría del Gobierno de la Ciudad, con rango no inferior al de Subsecretario. También podrán participar aquellos funcionarios del Gobierno de la Ciudad que tengan responsabilidad directa e inmediata en la aplicación de las políticas de emergencia habitacional y social.*
- b) Representación de la Legislatura de la Ciudad: Se integrará con siete (7) diputados, garantizando la representación de todos los Bloques Legislativos que posee la misma.*
- c) Representación de los vecinos: Se integrará con un representante por cada villa o N.H.T. comprendido dentro de la presente ley que haya sido electo en comicios regulares, tres representantes de la Federación de Villas, Núcleos y Barrios Marginados de la Ciudad (FEDEVI) y tres representantes del Movimiento de Villas y Barrios Carenciados.*

En aquellas villas o N.H.T. que no tengan regularizada su representación, su integración se realizará tomando como base la última elección abierta realizada.

Para su validez, se solicitará el acuerdo de la Federación de Villas, Núcleos y

Barrios Marginados de la Ciudad (FEDEVI), el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados y los presidentes de los barrios regularizados.

Cuando este acuerdo no existiere y hasta tanto se realicen comicios regulares, la Comisión Coordinadora Participativa fijará un método de participación vecinal abierto para la selección del representante provisorio de la villa o N.H.T

También tendrá un representante cada barrio o sector de barrio incluido por el Poder Ejecutivo dentro de la emergencia habitacional o social.

También tendrá un representante cada barrio o sector de barrio incluido por el Poder Ejecutivo según lo establecido en el artículo 2º. Cuando no existiera representación surgida de comicios regulares o autoridades electas, la Comisión Coordinadora Participativa fijará un método de participación vecinal abierto para la selección del representante.

De ello se desprende, sin lugar a dudas, que el objeto del proceso tuvo que ver con la regularización de los comicios en las Villas y NHT de la Ciudad, a fin de que las mismas puedan tener la participación en la Comisión Coordinadora, tal como lo prevé la citada normativa.

Ahora bien, del antecedente remitido junto con la presente queja (Exp.31.699/83) se desprende que:

- A fs. 75 el Juez de grado, luego de ordenar como medida cautelar la intervención de las villas y NH, designó Interventor de la Villa 31-31 bis (Ítem "E" de la pretensión procesal de la actora en el amparo);
- A fs. 156 se realizó el Censo habitacional en la Villa 31-31bis, el que fuera arrimado al expediente el 22/10/2009 (Ítem "B" de la pretensión procesal);
- A fs. 1067 se elaboró el Padrón Electoral en la Villa 31-31 bis, a fin de poder realizar el proceso electoral (Ítem "C"), y finalmente;
- A fs. 1139/1355 consta que el 28 de noviembre de 2010 tuvo lugar el acto electoral en la Villa 31-31 bis (Ítems "A" y "E").



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

De lo expuesto surge que el objeto que motivó la presente acción se encuentra cumplido. Así las cosas, no cabe más que concluir que la pretensión procesal (por lo menos en lo que a las Villas 31-31 bis se refiere) se encuentra agotada.

Por tal motivo, habiéndose satisfecho el objeto del pleito, entiendo que corresponde disponer el archivo de éste pues ha devenido abstracta la jurisdicción del Tribunal sobre éste y los restantes incidentes en que se ventilan cuestiones referidas a dicho núcleo habitacional.

No puede perderse de vista que, tal como señala Fenochietto, refiriéndose a los incidentes “Para que se los pueda considerar tales, deben tener relación más o menos inmediata con el objeto principal del pleito en que se promuevan...”³. Asimismo, ha dicho la Cámara de Apelaciones del fuero que “...según ha señalado la doctrina, incidente es todo acontecimiento que sobreviene accesoriamente durante el curso de la instancia, y que tiene con el juicio principal una vinculación inmediata”⁴.

De ello se sigue que toda incidencia debe guardar una estrecha relación con el objeto del juicio principal sobre el cual se forma. Es decir, que se vincule directamente con la suerte de aquel.

Sostener lo contrario importaría afirmar de manera implícita que se ha utilizado la vía incidental para ampliar el objeto de la primigenia pretensión, lo que atenta contra el principio de congruencia.

En mérito a lo expuesto, deviene infundado expedirme en torno al recurso de queja e inconstitucionalidad denegado en tanto, como se adelantó, la pretensión principal se encuentra cumplida.-

VI. PETITORIO.

En virtud de cuanto antecede, es de mi opinión que procede el archivo de las presentes actuaciones así como de todos los incidentes vinculados con

³ Carlos E. Fenochietto “Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Comentado, Anotado y Concordado con los Códigos Provinciales, Tomo 1, pag.653, Ed Astrea, 1999.

⁴ “Rosciano Elida Ines c/ GCBA y otros s/ otros procesos incidentales”, Expte. N° 18872/2, Sentencia del 13/12/2007, Sala I Cay T,

las Villas 31 y 31bis que guarden relación con el objeto del proceso principal, de conformidad con lo desarrollado en el punto V del presente dictamen.


Fiscalía General, 18 de noviembre de 2015.

Dictamen FG N° 014-CAYT/15.



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

Seguidamente se remitió al TSJ. Conste.



M de las Nieves Macchiavelli
Secretaria General
Secretaria Judicial
Fiscalía General - C.A.B.A.