



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

**Expte. N° 12342/15** "GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Rojas Coila, Juana 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 el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante GCBA) (cfr. fs. 133, punto 2).

**II.- ANTECEDENTES**

Entre los antecedentes de interés, corresponde señalar que la Sra. Juana Rojas Coila, por derecho propio y en representación de sus hijos menores de edad (Adrián Marciel, Nadín Ana Rojas y Tatiana Alejandra Rodríguez Rojas), interpusieron acción de amparo contra el Gobierno Ciudad de Buenos Aires (GCBA), en resguardo de los derechos constitucionales a la vida, a la salud, a la vivienda, y a la dignidad inherente a todo ser humano frente a la grave y manifiestamente arbitraria conducta del Gobierno de la Ciudad, que le negaría una asistencia habitacional adecuada y suficiente, pese a encontrarse en un estado de máxima vulnerabilidad, en particular en materia de vivienda, dado que se encontraba en inminente situación de calle. En consecuencia, solicitó el cese de ese comportamiento y que *"se ordene a la autoridad administrativa demandada que [le] garantice el acceso a una vivienda adecuada según los estándares*

*que emanan de los tratados de derechos humanos” (confr. copias de fs. 17).*

En este sentido, surge de la presentación del amparo que la actora era una mujer sola, con 3 hijos a cargo, y que al tiempo de iniciar la presente acción se hallaba en una real y palmaria emergencia habitacional tras haber sido intimada por el dueño del hotel donde residía bajo apercibimiento de ser desalojada, todo ello como consecuencia de encontrarse adeudando los cánones locativos correspondientes a varios meses.

Respecto a su situación laboral, mencionó que se encontraba desempleada y que era voluntaria en un comedor del barrio donde recibía comida diaria como contraprestación

En cuanto a su situación económica, indicó fue incorporada al Programa Ticket Social por el cual percibía \$ 150 mensuales y que recibía por la Asignación Universal \$ 1000. Por último añadió que su hijo estaba cursando el tercer grado.

Con relación al estado de salud, relató que se encontraba infectada y enferma de mal de chagas y asma bronquial. En este sentido sostuvo que Nadín padecía de anemia y Tatiana tenía problemas respiratorios. Por último, manifestó que Adrián gozaba de buena salud y que los tres menores eran atendidos en el Hospital Santojanni o en el CESaC n°7.

El Sr. Juez de primera instancia resolvió, con fecha 27 de diciembre de 2013, hacer lugar a la acción de amparo interpuesta y, en consecuencia, ordenó al GCBA que *“...asegure de manera inmediata el acceso a una vivienda digna y adecuada a la parte actora, de acuerdo a las pautas establecidas en la presente decisión, hasta tanto se demuestre que las circunstancias de emergencia habitacional en la cual se encuentra han sido superadas...”* Asimismo hizo lugar al planteo de inconstitucionalidad formulado respecto del artículo 5° del Decreto N° 690/06, modificado por los Decretos N° 960/08, N° 167/11 y N° 239/13. (fs. 63).



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

Ante dicha decisión, el GCBA interpuso recurso de apelación (cfr. fs. 66/82 vta.) y la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario, con fecha 18 de febrero de 2015, resolvió “... **1) hacer lugar parcialmente al recurso de apelación deducido por el GCBA y en consecuencia, modificar la sentencia con los alcances señalados en los puntos VI y VII: 2) condenar al GCBA a que presente en el plazo que disponga el señor juez de instancia de grado, una propuesta para hacer frente a la obligación de brindar a la parte actora un alojamiento que reúna las condiciones adecuadas, en los términos aquí expuestos, a la situación incapacitante de la amparista: 3) Hasta tanto se instrumente el cumplimiento de la condena referida deberá mantener la prestación habitacional en los términos expuestos en el considerando VI ....” (cfr. fs. 106). En dicho resolutorio, la Cámara evaluó la situación de hecho de la amparista, y entendió en el considerando VI que “la parte actora se encuentra entre los grupos de personas de pobreza crítica que tienen acordado atención prioritaria en los planes de gobierno creados especialmente para superar esa condición”. Por otro lado, la Sala resolvió en el considerando VII que el alcance de la inconstitucionalidad declarada por el juez de primera instancia quedó modificado en los términos de la Alzada. (cfr. fs. 105 vta./106)**

La Cámara, para decidir de ese modo, luego de recordar los términos de la Ley N° 4036, señaló que la parte actora era una mujer de 40 años de edad, que se encontraba infectada y enferma de Chaga Maza (enfermedad incapacitante) y asma bronquial. Asimismo, indicó que en el año 2013 fue intervenida quirúrgicamente de un tumor maligno en la trompa uterina izquierda por lo cual fue medicada con Leucovorina y metotrexato.

En el mismo sentido, sostuvo que el grupo familiar era monoparental, compuesto por la madre y tres hijos menores; y que según

dichos de la accionante dos de los menores presentaban problemas de salud. Además, remarcó que surgía de la prueba documental anejada en las actuaciones, que la amparista se encontraba desocupada, que percibía \$ 850 en concepto de asignación universal por hijo y que concurría a un comedor del barrio como voluntaria, recibiendo comida como contraprestación. Por ello, los camaristas concluyeron que la accionante se hallaba en una situación de vulnerabilidad social de la que difícilmente pudiera salir y que probablemente, debido a sus limitaciones, podría agravarse con el transcurso del tiempo (cfr. fs. 104 vta. / 101 vta.).

Contra esa decisión, el GCBA interpuso recurso de inconstitucionalidad (cfr. fs. 113/123 vta.). Consideró que la resolución de la Cámara lesionaba 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 de la Alzada 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 resolución 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

Por su parte, con fecha 28 de mayo de 2015, la Cámara declaró inadmisibles los recursos de inconstitucionalidad, con costas (cfr. copias de fs. 125 /127). Indicó que los agravios planteados remitían al análisis de cuestiones de hecho y prueba, y a la interpretación asignada a normas infraconstitucionales, sin que se plantee un verdadero caso constitucional, toda vez que sus quejas fueron formuladas en términos genéricos y apartadas de la situación particular analizada. A su vez desechó el agravio



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

vinculado con la gravedad institucional.

Contra esa resolución, el GCBA interpuso recurso de queja (cfr. fs. 2/13).

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. 15 vta.), dispuso correr vista a esta Fiscalía General (cf. fs. 133).

**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



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

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, en plazo, 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 realizar 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. 101/vta., 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.

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 102/106., por la que se rechazó el recurso de apelación anteriormente deducido por el GCBA, sin efectuar una crítica razonada de





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

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. 3/3 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. 4/4 vta.).

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. 7/7 vta.) fue

introducido en ocasión de la apelación de la sentencia de primera instancia (ver fs. 69 vta. /73 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 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

---

<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 —



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

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>

**V.- 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, 4 de diciembre de 2015.

**DICTAMEN FG Nº 651-CAYT/15**

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

apelación—”, sentencia del 14 de octubre de 2008.

<sup>2</sup> Conf. sent. Expte. Nº 327/00 “Taborda Marcelo W s/ recurso de queja”, entre otros.

*[Handwritten signature]*

Seguidamente se remitió al TSJ. Conste.

*[Handwritten signature]*  
M de las Nieves Macchiavelli  
Secretaria General  
Secretaria Judicial  
Fiscalia General - C.A.B.A.