



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CAYT - SALA I SECRETARÍA ÚNICA

**P.R.E. CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - ASISTENCIA ALIMENTARIA Y OTROS SUBSIDIOS Número:
EXP 1411/2019-0**

CUIJ: EXP J-01-00013698-7/2019-0

Actuación Nro: 14280136/2020

En la Ciudad de Buenos Aires.

VISTOS:

Estos autos para resolver el recurso de apelación interpuesto por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante GCBA) a fs. 149/151 vta., cuyo traslado fue contestado por la contraria a fs. 153/160, contra la sentencia de fs. 133/137.

CONSIDERANDO:

I. La actora promovió la presente acción de amparo contra el GCBA a fin de que se ordene a la demandada que le provea una asistencia alimentaria adecuada, suficiente, sana y, que satisfaga el régimen prescripto por los profesionales médicos “...a los fines de cubrir los gastos suficientes en materia alimentaria...” (v. fs. 1/1 vta.).

Relató que posee un estado de salud delicado y que ha transitado intentos de suicidio y que a raíz de tal situación se encuentra realizando controles psiquiátricos en el Hospital Neuropsiquiátrico Braulio A. Moyano de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, acompañó un certificado de discapacidad por “Anormalidades de la marcha y de la movilidad Otras artritis especificadas Lupus eritematoso sistémicos”. Además, manifestó que posee fibromialgia —de tono incapacitante—, mal de sjögren, hipercolesterolemia, lupus, artritis rematoidea, asma bronquial, herpes, astenia, artralgias y depresión, y que, como consecuencia de ello, “[le] ha sido prescripto un plan de

alimentación especial que requiere atención rigurosa para hacer frente a las enfermedades autoinmunes, control del peso y la hipercolesterolemia.” (v. fs. 3/4 vta., constancias médicas de fs. 41/48 y certificado de fs. 38).

Asimismo, manifestó que no tiene un empleo estable debido a su estado de salud, encontrándose fuera del mercado laboral formal y que sus únicos ingresos económicos se componen de la suma dineraria que percibe por resultar beneficiaria del programa “Ciudadanía Porteña” (v. fs. 3, fs. 60 vta.). Asimismo, percibe un subsidio habitacional en virtud de la sentencia dictada en la instancia de grado en el marco de los autos “*P.R.E. CONTRA GCBA SOBRE AMPARO HABITACIONALES*” (EXP 5165/2019-0).

A su vez, la amparista indicó que, como consecuencia de su estado de salud, está obligada a cumplir con una dieta equilibrada y balanceada, pero que carece de los recursos económicos necesarios para afrontar su costo.

Adujo que ante la imposibilidad de cubrir sus requerimientos alimentarios solicitó formalmente el aumento del beneficio otorgado por el programa del GCBA “Ciudadanía Porteña. Con todo derecho”, pero el GCBA respondió que el monto que percibía era el máximo legal (v. fs. 5 vta. y fs. 65).

Como medida cautelar, requirió que se ordene al GCBA cubrir la dieta médica prescrita en el mencionado informe nutricional.

II. La jueza de primera instancia hizo lugar a la medida cautelar solicitada y ordenó al GCBA que “...en el término de 2 (dos) días arbitre los medios necesarios para que el Programa “Ciudadanía Porteña-Con Todo Derecho” permita satisfacer la dieta de la actora (...) prescrita en estas actuaciones, en razón de sus padecimientos de salud, en cumplimiento de la asistencia alimentaria que regula el Art. 9 de la Ley 1906 (...), otorgándole la suma de cuatro mil cuatrocientos (\$4.400) en forma mensual, con una actualización mensual (...).” (v. fs. 93 vta.).

III. Posteriormente, la magistrada de grado hizo lugar a la demanda instaurada y, en consecuencia, ordenó al GCBA que “...adopte los recaudos pertinentes a fin de que se le continúe asignando a la actora un lugar en los programas de asistencia alimentaria que responda a sus

necesidades teniendo en cuenta especialmente la dieta prescrita, lo cual deberá ser mantenido mientras el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no demuestre fehacientemente en estos actuados que la situación de vulnerabilidad no ha cesado, con una actualización mensual conforme surja el porcentual mayor de la comparativa entre los informes mensuales del INDEC y de la Dirección General de Estadística y Censos del GCBA” (v. 133/137). Para así decidir consideró el marco normativo que rige la cuestión, la prueba obrante en la causa y concluyó en que tales elementos permitían tener por acreditada la situación de vulnerabilidad socioeconómica de la actora.

IV. Contra dicha sentencia, la demandada interpuso el recurso de apelación que motiva el conocimiento de esta Sala a tenor de los argumentos expuestos en su memorial (v. fs. 149/151 vta.).

V. Luego, la parte actora contestó los agravios del recurso interpuesto por la contraria y solicitó su rechazo (conf. fs. 153/160).

Por último, se expidió la señora fiscal de Cámara (v. fs. 170/171) y se elevaron las actuaciones al acuerdo de esta sala.

Voto del Juez Carlos F. Balbín:

VI. Debe recordarse que los derechos constitucionales –cuyo carácter es progresivo y, a su vez, no regresivo- poseen un contenido esencial o mínimo, es decir, un conjunto de propiedades que no puede ser ignorado por los poderes del Estado y que necesariamente deben respetarse. En otras palabras, “[s]e trata del punto de partida en relación a los pasos que deben darse hacia su plena efectividad” (cf. Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Estudios del Puerto, CABA, 2006, pág. 71).

No puede, entonces, un Estado reconocer constitucional o legalmente un derecho que luego no se hará efectivo de ninguna forma, pues ello equivale a desconocerlo. Por derivación, los derechos siempre deberán tener un mínimo de efectividad para no traspasar la línea de la inconstitucionalidad por omisión.

Ello así, pues, ese reconocimiento esencial se vincula íntimamente con el principio de dignidad y es a partir de dicha interrelación que se torna indisponible. En efecto, “...*el principio de dignidad viene determinado no sólo por la necesidad de impedir tratos degradantes sino por la necesidad de asegurar la autorrealización de las personas. Este principio de autorrealización, estrechamente ligado a la noción de libre desarrollo de la personalidad, no puede desconectarse sin más del contenido de los derechos sociales. Parece evidente, en efecto, que buena parte de los contenidos que integran derechos sociales básicos como el derecho a la educación, al trabajo, a la salud, a la cultura o a una vivienda digna, son una condición necesaria para el ejercicio de la libertad. Esa garantía de las condiciones materiales de la libertad, o si prefiere, de la llamada libertad fáctica, sin la cual la propia personalidad no puede desarrollarse, constituye un aspecto esencial del principio de dignidad que informa el ejercicio de todos los derechos constitucionales, incluidos los sociales*” (Pisarello, Gerardo, “La justiciabilidad de los derechos sociales en el sistema constitucional español”).

El Comité DESC ha considerado que esa obligación surge del artículo 2.1 del PIDESC, expresando que “*un Estado en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de la formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones. Si el Pacto se ha de interpretar de manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser*” (Comité DESC, OG N° 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes – párrafo 1 del art. 2 del Pacto”, párrafo 10). Además, señaló que un Estado parte no puede bajo ninguna circunstancia justificar el incumplimiento de las obligaciones básicas pues ellas son inderogables (párrafo 47) y, por ende, obligatorias sin posibilidad de fijar excepciones, ni siquiera en situaciones de emergencia (cf. Comité DESC, OG N° 3, párrafo 12, OG N° 12, párrafo 28).

Ese contenido esencial “*coincide con el contenido exigible jurídicamente*” en virtud del cual los Estados pierden la posibilidad de deshacer los logros alcanzados en materia social y asumen el deber de seguir progresando o, al menos, mantener los resultados aprehendidos (Saura Estapá, Jaume, “La exigibilidad de los derechos humanos: Especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales”, en el marco del proyecto de investigación “La exigibilidad del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en crisis”, Ministerio de Ciencia e Innovación, Barcelona,

España).

La OG n° 3 expresamente señala que “*Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser*” (párr. 10) y agrega que “*aun en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros más vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo*” (párr. 12).

Sobre el particular, Bidart Campos sostuvo “*los derechos sociales son derechos humanos y, como tales, gozan de una prioridad imperativa y exigible que implica el deber de asignarles el máximo posible de recursos, no con un tope arbitrariamente cuantificado por el voluntarismo del Estado, sino con el que una escala axiológica señala como necesaria y debida, dentro de lo disponible y posible*” (Bidart Campos, Germán, *El orden socioeconómico en la Constitución*, Ediar, Bs. As. 1999, Capítulo XXXVIII).

Finalmente, cabe señalar que ni aún en épocas de crisis económicas o sociales, no es pausable –en el marco del bloque jurídico vigente- restringir las medidas estatales que garanticen el piso mínimo de satisfacción de los derechos sociales, sino en su caso redistribuir el gasto público y planificar más eficientemente.

VII. Si bien los derechos y garantías se ejercen conforme las leyes que reglamentan su ejercicio (art. 14, CN), cabe sostener que siempre existe un núcleo de los derechos, en particular, económicos, sociales y culturales, cuyo goce es operativo y que, por tanto, debe ser garantizado por el Estado. Se trata –como se adelantara *ut supra*- del umbral mínimo que establece un límite a la discrecionalidad de los poderes públicos, cuyo desconocimiento constituye una evidente omisión del Estado en la satisfacción de los mandatos impuestos por el bloque de convencionalidad y constitucionalidad y, por ende, resulta exigible por quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad social.

VIII. El derecho a la salud se encuentra íntimamente relacionado con el derecho a la vida y el principio de la autonomía personal (esta Sala, *in re* “Lazzari, Sandra I. c/ O.S.B.A. s/ otros

procesos incidentales”, EXP n° 4452/1; CSJN, *in re* “Asociación Benghalensis y otras c/ Estado Nacional”, 6/1/00, Fallos, 323:1339; del dictamen del Procurador General de la Nación, que fue compartido por el Tribunal).

En el orden local, el art. 20, CCABA, garantiza el derecho de los ciudadanos a la salud integral, y establece que el gasto público en materia de salud constituye una inversión prioritaria. Además, asegura —a través del área estatal de salud— las acciones colectivas e individuales de promoción, protección, prevención, atención y rehabilitación gratuitas, con criterio de accesibilidad, equidad, integralidad, solidaridad, universalidad y oportunidad.

La Ciudad garantiza, asimismo, la defensa de los consumidores y usuarios de bienes y servicios protegiendo —entre otros derechos— la salud (art. 46, CCABA). Por otra parte, corresponde poner de relieve que la protección constitucional del derecho a la salud resulta operativa. En efecto, el art. 10, CCABA, establece que rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. Y agrega que “[l]os derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos”. Expresamente, dispone que “*todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. Éstos y la presente Constitución se interpretan de buena fe. Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos*”. Pero, además, la Constitución local también garantiza en su propio texto “*el derecho a la salud integral que está directamente vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente*” (énfasis agregado).

IX. En referencia a la materia que nos ocupa, es dable poner de resalto que para un sector de la doctrina, el derecho a una alimentación adecuada constituye -junto con el derecho a la salud- un derecho instrumental del derecho a la vida. En efecto, se ha dicho explícitamente que el derecho a la vida “*se descompone en cuatro elementos esenciales, a saber: a) el derecho a la alimentación adecuada, b) el derecho a contar con agua potable, c) el derecho a la vivienda y d) el derecho a la salud*” (cf. Bengoa, José -Coordinador del Grupo Ad hoc-, “Pobreza y Derechos Humanos.

Programa de Trabajo del Grupo ad hoc para la realización de un estudio tendiente a contribuir a las bases de una declaración internacional sobre los derechos humanos y la extrema pobreza”, E/CN.4/Sub.2/2002/15, 25/06/2002, pp. 3 y 4, párrafos 4, 15 y sigs.).

Cabe resaltar que con frecuencia las personas que viven en la pobreza no pueden ejercer plenamente el derecho a la alimentación como resultado de pautas persistentes de discriminación en el acceso a la educación y la información, la participación política y social y el acceso a la justicia. De esa forma, “[e]l mal funcionamiento de los programas de seguridad social o de otras redes de seguridad o su total ausencia menoscaban todavía más el ejercicio del derecho a la alimentación cuando las personas pierden los medios para adquirirlos ellos mismos. Al igual que en las zonas rurales, el hecho de que las personas que viven en la pobreza en zonas urbanas no se puedan permitir los alimentos suele estar vinculado a la exclusión social, por ejemplo, la exclusión de las oportunidades de educación y capacitación, del acceso a la información, de la adopción de decisiones en cuanto a los asuntos públicos y de acceso a la justicia” (cfr. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos “El derecho a la alimentación adecuada” Folleto informativo N° 34, págs.13 y 14 publicado en www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf).

En esa línea, el Comité DESC señaló que los grupos socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población pueden requerir la atención de programas especiales, así estableció que “[l]a accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales. Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos” (v. Comité DESC, OG N° 12, 20° período de sesiones (1999), párrafo 13).

En este marco, y en atención a los derechos involucrados en la cuestión aquí en análisis debe indicarse que las obligaciones de los Estados con respecto al derecho a la alimentación pueden identificarse en tres categorías, la de respetar, proteger y cumplir. La primera de ellas implica que

los Estados tienen que respetar el acceso existente de las personas a los alimentos y los medios de obtener alimentos. Por su parte, la obligación de proteger el derecho a la alimentación, debe entenderse como la obligación del Estado de resguardar el ejercicio de las personas de su derecho a la alimentación contra las violaciones por terceras partes.

Por último, la obligación de cumplir incorpora tanto una manda de facilitar como de suministrar. La primera implica que el Estado debe ser proactivo para reforzar el acceso de las personas a los recursos; mientras que la segunda aparece cuando las personas o los grupos no pueden ejercer el derecho a la alimentación por sus propios medios; y es allí donde aparece la obligación de suministrar, mediante por ejemplo la asistencia alimentaria, o la garantía de redes de seguridad social (conf. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos “*El derecho a la alimentación adecuada*”, Folleto informativo N° 34, op. cit., pags. 20/22).

Cabe agregar que las Directrices Voluntarias aprobadas por el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO– tuvieron en cuenta que “Los Estados tienen diversas obligaciones en virtud de los instrumentos internacionales para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. En especial, los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) tienen la obligación de respetar, promover y proteger el derecho a una alimentación adecuada, así como de tomar las medidas oportunas para lograr progresivamente su plena realización. Los Estados Partes deberían respetar el acceso existente a una alimentación adecuada absteniéndose de adoptar medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso y deberían proteger el derecho de toda persona a una alimentación adecuada adoptando medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas de su acceso a una alimentación adecuada. Los Estados Partes deberían promover políticas encaminadas a contribuir a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada de la población participando de manera activa en actividades orientadas a fortalecer el acceso de la población a los recursos y medios necesarios para garantizar su subsistencia, incluida la seguridad alimentaria, así como a reforzar la utilización de los mismos. Los Estados Partes deberían establecer y mantener, en la medida en que lo permitan los recursos, redes de seguridad u otros mecanismos de asistencia para proteger a quienes no puedan mantenerse

por sí mismos” (cfr. Directrices Voluntarias, Aprobadas por el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO– en su 127º período de sesiones, noviembre de 2004, pp. 7/8).

Específicamente, en la Directriz N° 13.1, respecto al apoyo a los grupos vulnerables, se expresó que “[e]n consonancia con el compromiso de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, los Estados deberían establecer sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (SICIAV), a fin de identificar los grupos y los hogares especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria y las razones de ello. Los Estados deberían formular y encontrar medidas correctivas de aplicación inmediata o progresiva para proporcionar acceso a una alimentación adecuada”.

X. En referencia a la regulación normativa, la ley n° 153 —ley básica de salud de la Ciudad de Buenos Aires— también garantiza el derecho a la salud integral (art. 1) y establece que esta garantía se sustenta —entre otros principios— en la solidaridad social como filosofía rectora de todo el sistema de salud, y en la cobertura universal de la población (art. 3, inc. “d” y “e”).

La ley n° 1878 establece en su art. 2º que *“El programa tiene como objetivo efectuar una transferencia de ingresos a los integrantes de los hogares beneficiarios. La prestación se dirige a sostener el acceso a la alimentación de los beneficiarios así como a promover el acceso a la educación y protección de la salud de los niños, niñas, adolescentes y su grupo familiar, la búsqueda de empleo y reinserción en el mercado laboral de los adultos”* (lo subrayado no ésta en el original).

A su vez el decreto n° 1647/GCBA/2002 creó la Unidad de Proyectos Especiales “Compras de Alimentos para Programas Sociales” (art. 1º), cuya función es: *“a) la gestión de la compra de alimentos a requerimiento de los responsables de los distintos programas sociales dependientes de la Secretaría de Desarrollo Social y su almacenamiento, pudiendo llevar a cabo el proceso de distribución de las mercaderías que adquiera, por sí o por terceros; b) la gestión de la compra de alimentos para los Hospitales dependientes de la Secretaría de Salud y su almacenamiento, a requerimiento de dicha Jurisdicción, pudiendo llevar a cabo el proceso de distribución de las mercaderías que adquiera, por sí o por terceros. La referida Unidad de Proyectos Especiales se*

encuentra a su vez facultada para adquirir insumos y otros bienes y servicios relacionados con la logística interna y externa de la misma, a los fines de su normal funcionamiento” (art. 2º). El Anexo de este decreto enumera tanto alimentos secos como frescos, entre estos últimos, se incluyen verduras, frutas, carne vacuna, etc.

Luego se sancionó la ley nº 4036 de protección integral de los derechos sociales para los ciudadanos de la CABA.

El texto normativo priorizó el acceso de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad social y/o de emergencia a las prestaciones de las políticas sociales que brinde el GCBA (art. 1º) en el marco de reconocimiento integral de los derechos y garantías consagrados por la CN, los tratados internacionales en los que el Estado Nacional y la Ciudad sean parte (art. 2º) y entendiendo por situación de “vulnerabilidad social”, la condición de riesgo o dificultad que inhabilita, afecta o invalida la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos.

Más aún, aclaró que se consideran “personas en situación de vulnerabilidad social”, aquellas que por razón de edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentren dificultades para ejercer sus derechos (art. 6º).

Conforme esta norma, la implementación de políticas sociales comprende, entre otras, las prestaciones de carácter económico (entrega de dinero de carácter no retributivo tendientes a paliar situaciones transitorias de necesidad o garantizar el acceso a condiciones dignas de vida) –art. 5º- y determina que el acceso a tales prestaciones debe contemplar los ingresos por hogar, de acuerdo a las circunstancias socioeconómicas, de emergencia y/o en función de la demanda efectiva, no pudiendo ser –en ningún caso- inferior a la canasta básica de alimentos establecida por el INDEC –art. 8º-.

XI. Aclarado lo anterior, es necesario resaltar que la ley 4036 debe interpretarse en el marco establecido en el considerando X, máxime cuando ella se refiere a la “protección integral de los derechos sociales” respecto de “los ciudadanos de la Ciudad”, priorizando el acceso a las prestaciones de aquellos en “estado de vulnerabilidad social y/o emergencia (art. 1º).

La citada norma no está, pues, destinada sólo a determinados grupos sociales (niños, niñas y

adolescentes –arts. 13 a 15-; personas con discapacidad –arts. 22 a 25-). En efecto, si se analizan sus términos se observa que el universo está definido por la generalidad de las personas en estado de vulnerabilidad social (incluso, mujeres – arts. 19 a 21- y adultos mayores –arts. 16 a 18-).

En el caso particular de los adultos menores (entendiéndose por tales a todas las personas no incluidas en los otros grupos etarios) y que se encuentren, obviamente, en situación de vulnerabilidad social, no es posible, en virtud del principio *pro homine*, denegarles sus derechos sociales. Es más, el legislador no ha previsto dicho desamparo y su imprevisión no se presume.

Vale insistir, la ley es clara cuando define su objeto (“protección integral de los Derechos Sociales para los ciudadanos de la Ciudad, priorizando el acceso de aquellos en estado de vulnerabilidad social y/o emergencia” –art. 1º-). También cuando establece el alcance del concepto de “persona en situación de vulnerabilidad social” como “aquellas que por razón de edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran dificultades para ejercer sus derechos” (art. 6º). La ley es igualmente clara cuando expresamente reconoce que el término hogar, comprende no sólo a grupos de personas (parientes o no que viven bajo un mismo techo, compartiendo gastos de alimentación y sostenimiento), sino también a las personas que viven solas –art. 9-.

La posterior enumeración de niños, adultos mayores, mujeres y personas con discapacidad es sólo a los fines de imponer al Gobierno la obligación de adoptar acciones especiales destinadas a la protección de tales grupos etarios, sin que ello implique –en virtud del alcance fijado en el art. 1º, 2º y 6º- desatender al resto de las personas. Es decir, su mención expresa propende a que las autoridades cumplan con las imposiciones que la ley reconoció a cada uno de aquéllos y que comprenden medidas de inclusión social, de salud, de educación y de resguardo; en síntesis, mandatos de protección integral que permitan a tales sectores superar su situación de desamparo.

XII. Circunscripto el marco legal dentro del que cabe tratar la cuestión sometida a estudio, cabe ahora notar que de las constancias de la causa, surge que la actora se encuentra en una situación de vulnerabilidad social que debe ser atendida. En efecto, la actora es una mujer de cincuenta y cuatro (54) años de edad (conf. copia de documento de identidad obrante a fs. 37/37 vta.) y posee una discapacidad por “*Anormalidades de la marcha y de la movilidad Otras artritis*

especificadas Lupus eritematoso sistémicos”. Además, manifestó que posee fibromialgia —de tono incapacitante— mal de sjögren, hipercolesterolemia, lupus, artritis reumatoidea, asma bronquial, herpes, astenia, artralgias y depresión, y que, como consecuencia de ello, “... [le] *ha sido prescripto un plan de alimentación especial que requiere atención rigurosa para hacer frente a las enfermedades autoinmunes, control del peso y la hipercolesterolemia.*” (v. fs. 3/4 vta., certificado de discapacidad de fs. 38, constancias médicas de fs. 41/48, informes socio ambientales de fs. 59/62 y 120/121 vta., informe nutricional de fs. 49/58 —elaborado la Licenciada en Nutrición, Vanesa Marcucci, perteneciente a la Dirección de Asistencia Técnica del Ministerio Público de la Defensa —).

Asimismo, la actora manifestó haber atravesado situaciones de violencia familiar, motivo por el cual abandonó su hogar (v. fs. 2 vta./3, 59 vta. y 120 vta.) A su vez, de los informes socioambientales agregados a la causa, surge que la entrevistada “[debido a su] *situación de salud se encuentra excluida del mercado formal de trabajo, ya que no puede cumplir con la jornada laboral (...) y con el paso de los años los síntomas de las enfermedades que padece se acrecientan.*” Asimismo, de dicho informe se desprende que “...*debido a las múltiples enfermedades físicas y mentales que la Sra. P. padece no puede realizar ninguna actividad laboral y se le dificulta poder acceder a los tratamientos indicados para mejorar su vida cotidiana.*” (v. fs. 61 vta./62 y fs. 121 vta.).

Además, cabe advertir que de la documental acompañada no surge que la amparista cuente con los recursos suficientes para solventar el costo de dicha dieta alimentaria.

En este sentido, surge del expediente que la actora se encuentra desempleada y que sus ingresos resultan insuficientes para cubrir sus necesidades básicas (v. informes socioambientales de fs. 58/62 y 120/121 vta.).

Nótese que el art. 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, expresamente reza que los Estados partes “...*reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y una mejora continua de las condiciones de existencia*”. A su vez, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece en su artículo 25.1. que “*toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial la*

alimentación, *el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales*” (el resaltado no está en el original).

A su vez, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", establece en el art. 12 que “... 1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”.

Por otra parte, es conveniente recordar también lo señalado por esta Sala en ocasión de fallar en los autos “Vera Vega Eduardo c/Ministerio de Derechos Humanos y Sociales s/amparo” (del 30/05/2008, suscripto por los Dres. Corti, Balbín, Centanaro, sentencia N.76) y “Uriarte Romero Jorge contra GCBA sobre amparo” (del 21/09/2012 suscripto por los Dres. Corti, Balbín y Weinberg , 38835 / 0). Allí, luego de enmarcar normativamente la cuestión se detalló que el término “*adecuado*” es definido como “*Apropiado a las condiciones, circunstancias u objeto de algo*”; y de ahí que la calificación que las normas conceden al derecho a la alimentación, esto es, adecuada, “*imponen una obligación más profunda que la simple entrega de sumas dinerarias que no alcanzan a cubrir las necesidades alimentarias especiales de quien padece una enfermedad que requiere de una dieta en particular*”.

El Comité DESC determinó que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende “[...] la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos” (Comité DESC, OG N° 12, 20° período de sesiones (1999), párrafo 8).

En esa dirección la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que los Estados deben garantizar cantidades suficientes de alimentos de buena calidad, respecto de las personas en situación de vulnerabilidad (conf. criterio sentado en “Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs.

Paraguay” Sentencia de fecha 29 de marzo de 2006, entre otros).

En efecto, el derecho de la actora sólo se verá satisfecho mínimamente cuando pueda hacerse de los víveres que forman parte del listado obrante a fs. 58 o, en su defecto, de la suma de dinero necesaria para adquirirlos por sí. La falta de acceso por parte del amparista a los alimentos sugeridos por el médico para su enfermedad o el consumo de víveres inadecuados podrían incidir negativamente en su estado de salud.

Por lo manifestado en los apartados anteriores, cabe señalar que la Ciudad no ha cumplido debida y puntualmente con las exigencias que le plantea la situación del actor y la normativa vigente, pues tal como se pusiera de manifiesto precedentemente el bloque de constitucionalidad nacional y local imponen garantizar –al menos mínimamente- el nivel de vida adecuado que, en el caso del demandante, se relaciona con un dieta específica a la que no puede acceder por sus propios medios y requiere de la asistencia del Estado para acceder a ella.

En efecto, por un lado, la situación de la accionante exige una provisión de alimentos diferente a la de cualquier otro habitante. Por el otro, no puede válidamente sostener la recurrente que cumple con el ordenamiento jurídico vigente, toda vez que éste impone que se garantice una alimentación “adecuada” en calidad y cantidad suficiente, y el subsidio entregado no resulta suficiente para resguardar el derecho a la salud y a una alimentación satisfactoria para sobrellevar la enfermedad que padece.

En este punto también cabe agregar que los argumentos expuestos en el memorial de la recurrente no revisten de entidad suficiente como para controvertir el criterio esgrimido por la juez de la anterior instancia.

En consecuencia, debe concluirse que contrariamente a lo manifestado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, la demandada no ha cumplido en medida suficiente con sus deberes constitucionales respecto del derecho a la salud, a la alimentación y al nivel de vida adecuado de la amparista.

XIII. A mayor abundamiento, en cuanto a la referencia a que el Poder Judicial no puede asumir la misión de elaborar políticas públicas, debe recordarse que este Tribunal ha sostenido innumerables veces que cuando los jueces revisan el accionar de la administración en el marco de

las causas en las cuales han sido llamados a conocer no invaden zona de reserva alguna, sino que se limitan a cumplir con su función, cual es la de examinar los actos o normas cuestionados a fin de constatar si se adecuan o no al derecho vigente.

Es de la esencia del Poder Judicial resolver los conflictos traídos a su conocimiento, declarando el derecho aplicable a cada caso. Y como en un orden jurídico democrático ninguna actividad del Estado puede quedar por fuera del Derecho, resulta palmario que todos los actos de aquél son susceptibles de ser confrontados con el derecho vigente -en cuya cúspide se encuentra la Constitución Nacional- para evaluar su grado de concordancia con él. En otras palabras, el Poder Judicial no puede arrogarse funciones reservadas por la Constitución a los otros poderes del Estado, pero lo que sí puede y debe hacer es ejercer la función judicial, dentro de la que se encuentra comprendida la potestad de juzgar, entre otras cuestiones, la constitucionalidad de las decisiones estatales.

XIV. i. Mención especial merece la situación de violencia doméstica a la que refiere la actora.

La accionante manifestó haber atravesado situaciones de violencia familiar, motivo por el cual abandonó su hogar (v. fs. 2 vta./3, 59 vta. y 120 vta.) **ii.** Ahora bien, el marco normativo que se refiere a la cuestión y que protege a las víctimas de violencia doméstica y sexual es más amplio y protectorio que la pretensión expuesta por la amparista en su demanda.

En efecto, por un lado, el artículo 20, inc. 2º, de la ley n°4036, impone al GCBA la obligación de implementar acciones destinadas a *“Brindar albergue a las mujeres con o sin hijos que atraviesen situaciones de violencia doméstica y/o sexual. En todos los casos se brindará a las mujeres alojadas asistencia psicológica, asesoramiento legal y patrocinio jurídico gratuito. Cuando la situación de violencia genere un grave riesgo para la salud psicofísica para las mujeres en esta situación, el albergue será de domicilio reservado y su dirección no será pública”*. Por su parte, el art. 21 establece que *“En el caso de las mujeres en situación de vulnerabilidad social la autoridad de aplicación podrá disponer todas las prestaciones materiales, técnicas y económicas que crea necesarias para superar tal situación”* (énfasis añadido).

Por el otro, la ley n° 1265 -cuyo objeto es *“...establecer procedimientos para la protección*

y asistencia a las víctimas de violencia familiar y doméstica, su prevención y la promoción de vínculos libres de violencia” (art. 1º)- garantiza “...la prestación gratuita de programas para la prevención, protección, y asistencia integral de las personas involucradas en esta problemática y la coordinación de los servicios sociales públicos y privados para evitar y, en su caso, superar las causas de maltrato, abuso y todo tipo de violencia familiar y doméstica” (art. 20, el resaltado es propio).

En ese mismo sentido, la ley n° 1688 –sobre prevención de la violencia familiar y doméstica, y la definición de acciones para la asistencia integral de sus víctimas de acuerdo con lo establecido por el artículo 20 de la Ley N° 1.265- dispone que, para el cumplimiento de dicho objetivo, “se promoverán acciones que tiendan a: ...c) Asistir a las víctimas de violencia familiar y doméstica desde una perspectiva física, psíquica, jurídica, económica y social, incluyendo alojamiento cuando se considere necesario; h) Promover la independencia social y económica de las víctimas; i) Sostener la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia familiar. j) Garantizar el pleno acceso a la atención a las víctimas de la violencia familiar y doméstica que por circunstancias personales o sociales puedan tener dificultades de acceso a los mismos” (el subrayado no está en el original).

A tales fines, la citada ley impone una “atención especializada que... tenderá a la resolución de fondo del problema, respetando la dignidad y la individualidad...” (art. 8º) y “La asistencia a las víctimas de violencia familiar y doméstica... desde centros de atención inmediata y desde centros integrales de atención” (art. 9º). Estos últimos, conforme el art. 18, deben contar con atención psicológica y tratamiento para la víctima, especializada en mujeres, niños/as y adolescentes; asesoramiento jurídico gratuito; y asistencia social -facilitando el acceso de la víctima a albergues y a los beneficios de programas de empleo y vivienda existentes en caso de ser necesario- estableciendo la preferencia de las víctimas de agresiones en la adjudicación de viviendas públicas y empleo.

Además, el compromiso local asumido con la materia se observa también en la ley 2952 por medio de la cual se aprobó el “Convenio de Cooperación entre la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para la Atención de Casos de Violencia Doméstica” donde se acordó que “El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires procurará brindar la

prestación de servicios médicos, psicológicos y psiquiátricos especializados gratuitos en los Hospitales, Centros de Salud, Dirección General de la Mujer y otros Centros especializados de la Ciudad de Buenos Aires, teniendo en cuenta las necesidades de mujeres, varones, adolescentes y niños y niñas, para los casos derivados por la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y/o por orden de juez competente” (cláusula primera)” (el destacado ha sido agregado).

Por último, se establece la prioridad de las personas que padezcan este tipo de situaciones en los programas de capacitación laboral y de estímulo a la creación de proyectos propios, conforme la ley n°1892.

iii. La decisión de grado se limitó a resolver sobre la prestación alimentaria, decisión que fue consentida (con el alcance que fue dictada) por la parte actora. No obstante ello, entiendo que, en casos como el de autos (donde la situación de vulnerabilidad debe ser analizada en su integralidad, dado que las situaciones de precariedad que la parte atraviesa en los diversos órdenes de su vida -del cual el alimentario no es más que un aspecto- coadyuvan a agravar su derecho a un nivel de vida adecuado), el principio de congruencia debe ser flexibilizado. En efecto, como surge de la doctrina sentada –como vocal del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad- en el precedente “Bara Sakho s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Mbaye, Ibrahima s/ inf. Arts. De la ley 23.098 (Habeas Corpus)”, sentencia del 11/8/2010, tratándose de un colectivo al que el ordenamiento jurídico reconoce especial tutela, las medidas que se adopten a su respecto deben tener en cuenta la protección que los derechos involucrados exigen. De modo que si bien el objeto específico es la vivienda, los derechos que hacen la vida digna; la seguridad; la salud; el nivel de vida adecuado, entre otros, “...están entrelazados de modo que la resolución del tribunal debe ser integral y no sólo parcial porque sólo así es plausible garantizar el derecho específico bajo análisis, dado... el carácter interdependiente de los derechos fundamentales”.

De allí que, como ya he tenido oportunidad de señalar, si bien no desconozco que los artículos 145 y 147 del CCAyT disponen que las decisiones de los jueces deben recaer exclusivamente sobre las pretensiones deducidas en el juicio y que el juez -por aplicación del principio de congruencia- no puede fallar sobre capítulos no propuestos a su conocimiento y decisión, considero que la aplicación del principio de congruencia no puede derivar en un excesivo

rigor formal; es decir: *“en determinados supuestos debe admitirse su flexibilización, bajo determinadas condiciones, para no afectar otras garantías constitucionales y la finalidad misma del proceso judicial”* (De los Santos, Mabel Alicia, "La flexibilización de la congruencia", en "Cuestiones procesales modernas", Suplemento Esp. La Ley, octubre de 2005, pp. 80-89.).

En efecto, *“la denominada ‘flexibilización de la congruencia’ procura asegurar la eficacia del proceso y la vigencia de la garantía de la tutela judicial efectiva en tiempo útil. La potestad judicial en cuestión tiene un límite muy preciso, a saber, que ello no afecte la garantía constitucional de la defensa ni la igualdad de las partes en el proceso. En definitiva, lo expuesto no importa sino un intento de sistematización del ejercicio de una potestad inherente a la actividad judicial, pues son los jueces quienes deben preservar las garantías del proceso y aplicar el principio de razonabilidad en cada una de las decisiones que adopten”* (De los Santos, Mabel Alicia, op. cit.).

También se ha expresado que *“no existirá incongruencia cuando se decida sobre una pretensión que, aunque no fue formal o expresamente ejercitada, estaba implícita o era consecuencia inescindible o necesaria de los pedimentos articulados o de la cuestión principal debatida en el proceso”* (Gozaini, Osvaldo Alfredo, “El principio de congruencia frente al principio dispositivo”, LL, 20/06/2007, p. 1).

iv. A partir de las consideraciones realizadas precedentemente y frente a la situación de violencia doméstica padecida por la actora, además de los fondos suficientes para cubrir las necesidades alimentarias, el GCBA deberá brindarle a la amparista asistencia en los términos de las leyes 1265 y 1688. Las cuestiones que se susciten a partir de las medidas destinadas a dar cumplimiento a la condena serán objeto de tratamiento durante la etapa de ejecución de la sentencia ante la primera instancia.

XV. Por último, la parte demandada se agravió en tanto el sentenciante le impuso las costas del proceso. Al respecto, sostuvo que no correspondía la condena en costas por los siguientes argumentos: a) la presente acción ha sido caratulada como amparo, institución ésta que se caracteriza por su gratuidad; b) no existe un acto manifiestamente ilegítimo o arbitrario actual o inminente que pueda alterar, lesionar o amenazar derechos de índole constitucional que el amparista denunciara como conculcados, y c) el peticionante de marras actúa bajo el patrocinio del Ministerio

Público cuya representación es de carácter gratuito.

Cabe recordar que el art. 62 del CCAyT establece que “[l]a parte vencida en el juicio debe pagar todos los gastos de la contraria, aun cuando esta no lo hubiese solicitado. Sin embargo, el tribunal puede eximir total o parcialmente de esta responsabilidad al/la litigante vencido, siempre que encontrare mérito para ello, expresándolo en su pronunciamiento, bajo pena de nulidad”.

Del artículo citado surge que el principio objetivo de la derrota “reconoce excepción en aquellos casos en los que existe mérito para eximir total o parcialmente de esta responsabilidad al litigante vencido. Se trata de situaciones excepcionales en las que las circunstancias de la causa permiten inferir que el perdedor actuó sobre la base de una convicción razonable acerca del derecho invocado. A ese efecto no basta con la mera creencia subjetiva del litigante en orden a la razonabilidad de su pretensión o defensa, sino que deben mediar hechos objetivos que justifiquen la excepción solicitada...” (Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Comentado y Anotado, T. I, 2da. Edición, Abeledo Perrot, p. 215).

Toda vez que no concurren en la presente causa circunstancias excepcionales que justifiquen la eximición solicitada, corresponde rechazar el agravio, sin perjuicio de destacar que la parte actora ha sido patrocinada por el Ministerio Público de la Defensa.

XVI. En atención a los argumentos desarrollados corresponde rechazar el recurso del GCBA y modificar la sentencia de primer grado con el alcance aquí previsto. En consecuencia, la protección a otorgar deberá consistir en asistencia en los términos de las leyes 1265 y 1688 y en brindar los fondos suficientes para cubrir las necesidades alimentarias de la actora, con costas a la vencida (confr. arts. 26 de la ley n°2145 —texto consolidado por la ley n°6017—, 62 y 63 del CCAyT).

Voto de la jueza Fabiana H. Schafrik de Nuñez

VI. La ley n° 1878, que crea y regula el programa Ciudadanía Porteña, establece en su artículo 2° que “*El programa tiene como objetivo efectuar una transferencia de ingresos a los integrantes de los hogares beneficiarios. La prestación se dirige a sostener el acceso a la alimentación de los beneficiarios así como a promover el acceso a la educación y protección de la*

salud de los niños, niñas, adolescentes y su grupo familiar; la búsqueda de empleo y reinserción en el mercado laboral de los adultos” (énfasis agregado).

Asimismo, en el decreto n° 249/2014 por el que se reglamentó la citada ley n° 1878 se dispone que “[e]l Programa ‘Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho’, a fin de cumplir con sus objetivos propios y la normativa vigente, podrá modificar el monto asignado a un determinado grupo etario o grupo vulnerable mediante acto administrativo debidamente fundado por la autoridad de aplicación. Si por alguna razón no se encontrare disponible o se encontrare desactualizada la información respecto de la variación de la Canasta Básica de Alimentos según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), se reemplazará por estimaciones de bases propias o bien estimaciones de otros organismos públicos y privados, asegurando de este modo que no se desactualice el monto de la prestación” (artículo 8°).

Por otra parte, la ley n° 4036 “...tiene por objeto la protección integral de los Derechos Sociales para los ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, priorizando el acceso de aquellos en estado de vulnerabilidad social y/o emergencia de las políticas sociales que brinde el Gobierno de la Ciudad...” (art. 1°). Dentro de este régimen quedan comprendidos los programas, actividades o acciones públicas existentes al momento de la sanción de dicha ley y los que se creen en el futuro (art. 4°). Asimismo, en lo que respecta a la “vulnerabilidad social”, la ley 4036 aclara que abarca los supuestos en los que la condición social de riesgo o dificultad “...inhabilita, afecta o invalida la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos”. (art. 6). A su vez, el artículo 8° establece que “El acceso a las prestaciones económicas de las políticas sociales será establecido por la autoridad de aplicación contemplando los ingresos por hogar; de acuerdo a las circunstancias socioeconómicas, de emergencia y/o en función de la demanda efectiva”.

VII. Llegado este punto y, en atención al derecho aquí reclamado, es pertinente señalar que, la Observación General 12 efectuada por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales determinó que: “El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tienen acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”.

Y ello implica a tener acceso regular, permanente y sin restricciones a la alimentación, ya

sea directamente o a través de la compra, ***a un nivel suficiente y adecuado, tanto en términos cualitativos como cuantitativos***, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que el consumidor pertenece, y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, satisfactoria, digna y libre de temor (conf. definición del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, publicada en la página de Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina de Alto Comisionado -<https://www.ohchr.org/SP/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>- últ. rev. 2/08/2019) (el destacado no pertenece al original).

VIII. En ese marco resulta necesario señalar que de documentación anejada a la causa surge que la actora es una mujer de cincuenta y cuatro (54) años de edad (conf. copia de documento de identidad obrante a fs. 37/37 vta.) que no cuenta con una red social o familiar de contención.

En cuanto a su estado de salud, es dable destacar que posee una discapacidad por “*Anormalidades de la marcha y de la movilidad Otras artritis especificadas Lupus eritematoso sistémicos*”. Además, manifestó que posee fibromialgia —de tono incapacitante— mal de sjögren, hipercolesterolemia, lupus, artritis reumatoidea, asma bronquial, herpes, astenia, artralgiyas y depresión, y que, como consecuencia de ello, “...[le] *ha sido prescripto un plan de alimentación especial que requiere atención rigurosa para hacer frente a las enfermedades autoinmunes, control del peso y la hipercolesterolemia.*” (v. fs. 3/4 vta., certificado de discapacidad de fs. 38, constancias médicas de fs. 41/48, informes socio ambientales de fs. 59/62 y 120/121 vta., informe nutricional de fs. 49/58 —elaborado la Licenciada en Nutrición, Vanesa Marcucci, perteneciente a la Dirección de Asistencia Técnica del Ministerio Público de la Defensa —).

Al respecto cabe señalar que, de los informes socioambientales agregados a la causa, surge que la entrevistada “[debido a su] *situación de salud se encuentra excluida del mercado formal de trabajo, ya que no puede cumplir con la jornada laboral (...) y con el paso de los años los síntomas de las enfermedades que padece se acrecientan.*” Asimismo, de dicho informe se desprende que “...*debido a las múltiples enfermedades físicas y mentales que la Sra. P. padece no puede realizar ninguna actividad laboral y se le dificulta poder acceder a los tratamientos indicados para mejorar su vida cotidiana.*” (v. fs. 61 vta./62 y fs. 121 vta.).

Asimismo, la amparista manifestó haber atravesado situaciones de violencia familiar, motivo por el cual abandonó su hogar (v. fs. 2 vta./3, 59 vta. y 120 vta.) Por otro lado, según surge de las constancias de la causa, la actora se encuentra desempleada y que sus ingresos resultan insuficientes para cubrir sus necesidades básicas y costos nutricionales (v. fs. 62).

En ese sentido, la documentación anejada a la causa permite concluir — conforme la normativa aplicable— que el actor estuvo y permanece en situación de vulnerabilidad social, dado que sus ingresos no resultan suficientes para sostener el acceso a una alimentación adecuada; en el caso, a los alimentos que componen la dieta alimentaria que se indica a fs. 49/48 (arts. 6 y 8 de ley n° 4036 ya citada).

IX. Ahora bien, atento la presencia de una persona discapacitada, es imperioso señalar el plexo normativo por el cual partiendo del reconocimiento de mayor vulnerabilidad y de menores, o bien dificultosas posibilidades de auto superación se les asigna una asistencia prioritaria. En tal sentido, la Constitución local, más específicamente el inciso 7° del artículo 21 prescribe que se garantiza la *atención integral* de personas con necesidades especiales; obligación que encuentra, a su vez, correlato en el artículo 42 que fija que "*la Ciudad garantiza a las personas con necesidades especiales el derecho a su plena integración, a la información y a la equiparación de oportunidades. Ejecuta políticas de promoción y protección integral, tendientes a la prevención, rehabilitación, capacitación, educación e inserción social y laboral...*". De su lado, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece como propósito fundamental "*...promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos [sus] derechos humanos y libertades fundamentales...*" (art. 1°).

En último término, la ley n°4036, legisla sobre este grupo particular en los artículos 22 a 25 y define específicamente que "*a los efectos de esta ley se entiende por personas con discapacidad en condición de vulnerabilidad social aquellas que padeciendo alteración, total o parcial, y/o limitación funcional, permanente o transitoria, física, mental o sensorial, se hallen bajo la línea de pobreza o indigencia, y/o en estado de abandono, y/o expuestas a situaciones de violencia o maltrato, y/o a cualquier otro factor que implique su marginación y/o exclusión.*" (artículo 23). A su vez, destaca que frente a este colectivo de personas "*el Gobierno de la Ciudad garantiza*

mediante sus acciones el pleno goce de los derechos las personas con discapacidad de conformidad a lo establecido en la Constitución Nacional, la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad, la Ley Nacional N° 22.431, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y la Ley 447.” (artículo 22).

Asimismo, contempla —en lo que aquí interesa— que a fin de garantizar el acceso al cuidado integral de la salud de las personas discapacitadas, el GCBA debe “[i]mplementar acciones de gobierno que garanticen la seguridad alimentaria, la promoción y el acceso a la salud” (artículo 25, inc. 1°).

X. Establecidos el marco legal y la situación fáctica dentro del que cabe tratar la cuestión sometida a estudio, cabe señalar que la orfandad argumental del recurso interpuesto por la demandada impone su rechazo.

El GCBA omitió indicar qué significado asigna a las previsiones del decreto n°249/14. Nótese que la recurrente no invocó ni, menos aún, acreditó, que la obligación a su cargo exceda —en el caso y conforme la prueba obrante en la causa—, las obligaciones que la normativa aplicable le imponen (v. considerandos VI).

Al respecto, frente a los padecimientos del actor, resulta aplicable lo sostenido por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad en la causa “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Hiura Higa, Rodolfo Yoshihiko c/GCBA s /amparo (art. 14 CCABA)’”, expte. n°10705/14, sentencia del 4 de marzo de 2015.

Allí, se desestimó el tratamiento de argumentaciones como las aquí formuladas por cuanto el recurso no se había hecho cargo de acreditar que la condena excedía las obligaciones impuestas por las normas infraconstitucionales aplicables según las circunstancias comprobadas de la causa.

En consecuencia, considerando las circunstancias particulares del caso y el estado de salud de la parte actora, el GCBA deberá adoptar los recaudos necesarios con el fin de que se le otorgue, mediante el programa “Ciudadanía Porteña — Con Todo Derecho”, la provisión de los fondos suficientes para cubrir las necesidades alimentarias del actor.

XI. Por último cabe referirse a la situación de violencia doméstica manifestada por la Sra. P..

Al respecto, corresponde destacar que, esta Sala en numerosos precedentes y en concordancia con lo resuelto por el TSJ —en “*K.M.P c/ GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCABA)*”, Expte. N°9205/12, sentencia del 21/03/2014 y, en particular, en “*Sztern, María Eugenia c/ GCBA y otro s/ amparo*”, Expte. N°9814/13, de fecha 30/04/14— ha reconocido a las víctimas de violencia una protección prioritaria en el acceso a las prestaciones de las políticas sociales (conf. “*Pereira Coto, María Isabel y otros c/ GCBA sobre amparo - habitacionales y otros subsidios*”, Expte. 7432/0, de fecha 12/06/2019; “*Aleman Carmen Rosa c/ IVC y otros por amparo - habitacionales y otros subsidios*”, Expte. 753069/0, de fecha 21/06/2019).

En el entramado normativo allí analizado se reconoció no sólo la “*protección integral*” de sus derechos (Ley 4042) sino que además se estipuló que se les deberán garantizar todas las prestaciones “*materiales, técnicas y económicas que crea necesarias para superar tal situación*” (art. 21, Ley 4036); deberán promoverse acciones que tiendan a: “*...c) asistir a las víctimas de violencia familiar y doméstica desde una perspectiva física, psíquica, jurídica, económica y social, incluyendo alojamiento cuando se considere necesario*”; (...) *h) promover la independencia social y económica de las víctimas*; (...) *j) garantizar el pleno acceso a la atención a las víctimas de la violencia familiar y doméstica que por circunstancias personales o sociales puedan tener dificultades de acceso a los mismos...*”(Ley 1688); “*...establecer procedimientos para la protección y asistencia a las víctimas de violencia familiar y doméstica, su prevención y la promoción de vínculos libres de violencia...*” y garantizar “*...la prestación gratuita de programas para la prevención, protección, y asistencia integral de las personas involucradas en esta problemática...*” (Ley 1265). Cabe concluir que además de los fondos suficientes para cubrir a la Sra. P. sus necesidades alimentarias, la demandada deberá brindarle asistencia en los términos de la normativa citada precedentemente.

Las cuestiones que se susciten a partir de las medidas destinadas a dar cumplimiento a la condena serán objeto de tratamiento durante la etapa de ejecución de sentencia ante la primera instancia.

XII. Por último, respecto a la apelación de costas presentada por la demandada, atento a la forma en la que se resuelve la cuestión, corresponde confirmar las costas impuestas en la instancia de grado e imponer las de esta alzada a la demandada por resultar sustancialmente vencida (conf. art. 62 del CCAyT), sin perjuicio de destacar que la parte actora fue patrocinada por el Ministerio Público de la Defensa.

XIII. Por todo lo expuesto precedentemente, corresponde rechazar el recurso del GCBA y modificar la sentencia de primer grado con el alcance aquí previsto. En consecuencia, la protección a otorgar deberá consistir en asistencia en los términos de las leyes 1265 y 1688 y en brindar los fondos suficientes para cubrir las necesidades alimentarias de la actora, con costas a la vencida (confr. arts. 26 de la ley n°2145 —texto consolidado por la ley n°6017—, 62 y 63 del CCAyT).

Disidencia parcial de la jueza Mariana Díaz:

VI. Doy por reproducido lo expuesto en los considerandos VI a X del Voto de la Dra. Schafrik y comparto la decisión propiciada en materia alimentaria.

VII. Ahora bien, toda vez que la parte actora manifestó haber atravesado situaciones de violencia (v. fs. 2 vta./3 y fs. 59) pero no aportó prueba alguna al respecto; es dable destacar que las cuestiones que se susciten a partir de las medidas destinadas a dar cumplimiento a la condena serán objeto de tratamiento durante la etapa de ejecución de sentencia ante la primera instancia. En dicha oportunidad se podrá hacer valer, en su caso, y conforme la prueba que se aporte, las previsiones de las leyes n°2952 y n°1688, tal como lo señaló esta Sala en el precedente "*Munayco Tasayco Gladys Marina contra el GCBA sobre Amparo*" Expte A2571-2014/0, sentencia del 3 de noviembre de 2015.

VIII. Por último, respecto a la apelación de costas presentada por la demandada, atento a la forma en la que se resuelve la cuestión, corresponde confirmar las costas impuestas en la instancia de grado e imponer las de esta alzada a la demandada por resultar sustancialmente vencida (conf.

art. 62 del CCAyT), sin perjuicio de destacar que la parte actora fue patrocinada por el Ministerio Público de la Defensa.

IX. En síntesis, corresponde: 1) Rechazar el recurso de apelación deducido por el GCBA y, en consecuencia, confirmar la sentencia de primera instancia; 2) Con costas a la demandada (arts. 26 de la ley n°2145 —texto consolidado por la ley n° 6017— y 62 CCAyT) sin perjuicio de destacar que la parte actora fue patrocinada por el Ministerio Público de la Defensa.

En mérito a las consideraciones vertidas y habiendo dictaminado el Ministerio Público Fiscal; el tribunal por mayoría **RESUELVE: 1)** Rechazar el recurso de apelación deducido por el GCBA y, en consecuencia, disponer que la protección a otorgar consista en asistencia en los términos de las leyes 1265 y 1688 y en brindar los fondos suficientes para cubrir las necesidades alimentarias de la actora; **2)** Con costas a la demandada (arts. 26 de la ley n°2145 —texto consolidado por la ley n° 6017— y 62 CCAyT) sin perjuicio de destacar que la parte actora fue patrocinada por el Ministerio Público de la Defensa.

La presente causa se resuelve en los términos del artículo 6 de la resolución CM n° 65/2020, sin perjuicio de que resulta también aplicable el artículo 8 de la misma resolución. Asimismo, se hace constar que se encuentra vigente para las partes la suspensión de los plazos procesales (conf. res. CM n° 58, 59, 60, 63, 65 y 68 del 2020).

Oportunamente, regístrese. Notifíquese a la demandada al correo electrónico establecido en la resolución n° 100/GCBA/PG/2020, a la parte actora al domicilio electrónico constituido por la Defensoría, en virtud de las medidas adoptadas durante el aislamiento y al Ministerio Público Fiscal por la misma vía.

Asimismo, hácese saber a las partes que en lo sucesivo deberán cumplir con lo previsto en los artículos 1 y 2 de la resolución de Presidencia del Consejo de la Magistratura n° 359/20, así como lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución CM n° 68/20, en lo que respecta a la constitución del domicilio electrónico.

Firme que se encuentre la presente, devuélvase.