



"2018 - AÑO DE LOS JUEGOS OLÍMPICOS DE LA JUVENTUD"

**JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 7**

SECRETARÍA N°14

V. A. M. CONTRA GCBA SOBRE AMPARO

Número: EXP 35238/2016-0

CUIJ: EXP J-01-00055089-9/2016-0

Actuación Nro: 11674519/2018

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de junio de 2018.

Y VISTOS; CONSIDERANDO:

I. Que la Sra. A.M.V., por derecho propio y en representación de sus hijas menores de edad M.E.M. y M.A.M., con el patrocinio de Cecilia González de los Santos, Defensora Oficial ante los *Juzgados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario*, inició la presente acción de amparo contra el *Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires* (en adelante GCBA), con el objeto de que, a través de la repartición o dependencia que resultare competente, se les brinde una solución habitacional definitiva que “*ga rantice condiciones dignas, seguras y adecuadas de habitabilidad*”. Asimismo, solicitó se les ga rantice el acceso a una alimentación adecuada y suficiente a fin de satisfacer la dieta que les fuera indicada (v. fs. 1 vta./2 vta.).

Refirió que se encontraba a cargo de dos hijas, con graves problemas de salud, en inminente situación de calle y sin recursos propios para superar la situación de vulnerabilidad en la que se encontraba.

Narró que nació el 1° de noviembre de 1972, en la localidad de Machagai, provincia del Chaco, donde vivió junto a sus padres y hermanos; que a los trece (13) años migró a esta ciudad

junto a su tía, instalándose en la zona de Retiro, donde permaneció por dos años.

Explicó que luego regresó al Chaco donde estuvo durante un año trabajando en una carnicería; a los dieciséis (16) años regresó a esta ciudad con una vecina de Machagai que tenía junto a su pareja una panadería en el barrio de Colegiales; vivió y trabajó con ellos durante diez (10) años; pudo finalizar la primaria y cursar el ciclo secundario hasta el tercer año.

Expuso que cuando la panadería cerró trabajó como casera de una asociación italiana por un año; luego, se mudó a una casa de familia donde trabajó como empleada doméstica. Puso de manifiesto que en 2001 conoció al Sr. Meza con quien inicio una relación de pareja y tuvo sus dos hijas; se mudaron al barrio de Boedo y posteriormente al barrio Ramón Carrillo.

Mencionó que en 2008 fue operada de una hernia umbilical de la que no quedó totalmente recuperada por lo que sufría de dolores y no podía realizar tareas que implicaran el uso de esa zona.

Expresó que en 2014 se separó de su pareja y al no tener recursos para pagar el alquiler fue desalojada junto a sus dos hijas, quedando en situación de calle; por ello acudió al entonces *Ministerio de Desarrollo Social* –actual *Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano*–, y luego de ser evaluada fue incluida en el programa “*Familias en Situación de Calle*”, y que con el subsidio percibido pudo alquilar una habitación en la que vivía al momento de interponer la demanda.

Hizo saber que una vez finalizada la asistencia, solicitó su renovación, empero le fue denegada por el GCBA en virtud de haber cobrado las sumas totales previstas en el programa habitacional.

Indicó que padecía diabetes tipo II y sus hijas sobrepeso por lo que les resultaba imperioso contar con una dieta adecuada.

Puntualizó que sus hijas concurrían regularmente a la Escuela 23 DE 11 de esta Ciudad, M.E.M. a 5° grado y M.A.M. a 7° grado.

Declaró que sus únicos ingresos se componían de la suma de cuatrocientos cincuenta pesos (\$450) por las tareas informales de acompañamiento de personas mayores; de ochocientos pesos (\$800) por las tareas domésticas que realizaba en una casa de familia; de mil cuatrocientos pesos (\$1.400) en virtud del plan *Ciudadanía Porteña ‘Con Todo Derecho’*; y de ochocientos pesos

(\$800) que aportaba el padre de las niñas en concepto de cuota alimentaria.

Explicó que no poseía familiares o amigos que le pudieran brindar algún tipo de ayuda económica.

En este marco, peticionó como medida cautelar su incorporación a alguno de los programas habitacionales vigentes, de acuerdo a los requerimientos expresados, como así también que se le garantizara el acceso a una alimentación adecuada y suficiente para satisfacer la dieta que le fuera indicada (v. fs. 32/34 vta.).

Por otro lado, ofreció prueba, citó jurisprudencia, efectuó reserva de ocurrir ante el TSJ y la CSJN por las vías recursivas pertinentes y planteó la inconstitucionalidad de las normas contenidas en el decreto 690/06 (mod. por los decretos 960/08, 167/11 y 239/13).

II. Que, el 7 de noviembre de 2016, se concedió la medida cautelar solicitada y, en consecuencia, se ordenó al GCBA que *“arbitre los medios necesarios a fin de incluir a la señora A.M.V. junto a sus hijas M.E.M. y M.A.M., en alguno de los programas habitacionales vigentes, otorgándole una prestación económica en los términos expresados en el considerando VII como asimismo incluir al grupo familiar actor en alguno de los programas vigentes que le permitan obtener los alimentos necesarios para satisfacer un adecuada dieta nutricional de conformidad con el informe anejado a fs. 79/82 vta. o el monto suficiente para cubrir su costo, teniendo en cuenta los ingresos mensuales que la actora obtiene por su cuenta sin que ello implique considerar los valores dados por la profesional al confeccionar su informe, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en esta causa”* (v. fs. 107/110 vta.).

III. Que, a fs. 115 tomó intervención la Dra. Norma Beatriz Sas, asesora tutelar 4, en representación de los derechos de M.E.M. y M.A.M., en los términos de los artículos 103 y ss. del *Código Civil y Comercial de la Nación* y 53 de la ley 1903.

IV. Que, conferido el traslado de la demanda, se presentó el Dr. Jorge Hugo Poggi, en su carácter de apoderado del GCBA, con el patrocinio jurídico del Dr. Hugo Marcelo Molinero, solicitando la citación del Estado nacional como tercero y contestó la demanda (fs. 118/134 vta.).

La primera de las cuestiones fue dirimida mediante resolución del 9 de marzo de 2017, que

rechazó la citación del Estado nacional solicitada (cfr. fs. 168/169). En cuanto a la contestación de la demanda, de manera inicial destacó que la actora tenía lugar donde vivir, no había grado de discapacidad en ninguno de los integrantes del grupo familiar, que recibía ayuda del GCBA y no se veía grado de vulnerabilidad alguno que justifique el reclamo entablado.

A continuación, luego de efectuar las negativas procesales de rigor, sostuvo que la amparista no probó que perteneciera al grupo prioritario de extrema vulnerabilidad que establece la ley 4036; es decir, no arrojó elementos suficientes para acceder al beneficio que le otorga la normativa vigente en materia habitacional, la que está orientada a atender situaciones “*excepcionales*”, “*transitorias*” y conducentes a conjurar un estado de suma emergencia y vulnerabilidad; que los recursos existentes no son ilimitados y los poderes legislativo y ejecutivo cumplieron con los principios de legalidad administrativa y previsión presupuestaria.

Por tal motivo, adujo que resultaba aplicable al presente caso el precedente “*Alba Quintana*” del Tribunal Superior de Justicia, en el cual se establecen claras pautas a seguir en materia habitacional.

Consideró también que en el caso se confunde un subsidio habitacional transitorio para conjurar una situación de emergencia habitacional, como si se tratara de una pensión graciable o como si la *Ciudad de Buenos Aires* fuese una “*Caja de Subsidios*” para todo aquél que lo reclame y que la amparista no calificaba para el otorgamiento del subsidio habitacional por cuanto no probó que se encontraba impedida de trabajar, es decir, de ganarse el sustento con su propio esfuerzo; en cuanto al acceso a la vivienda, entendía que debía ocurrir ante el Estado nacional quien tenía un programa previsto al efecto (PRO CREAR).

Adujo también que no existía omisión por parte del GCBA, quien prevé y brinda asistencia habitacional partiendo del principio de urgencia y necesidad, compatibilizando la ayuda social con la existencia de recursos disponibles.

Señaló además la improcedencia del planteo de inconstitucionalidad efectuado como así también del incremento del monto del subsidio pretendido. Concluyó por ello que “*..la presente acción tal como se enc[ontrab]a deducida deber[í]a ser desestimada*” (v. fs. 133).

Por último, citó jurisprudencia, ofreció prueba, planteó la cuestión constitucional y de caso

federal, solicitó la eximición de costas y que se rechace la demanda.

Posteriormente, la demandada acompañó informe IF-2016-26486354 remitido por la *Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano* (cfr. fs. 136/137).

V. Que se encuentran agregados al *sub lite* el plan alimentario del grupo familiar, confeccionado por la licenciada en *nutrición*, María Soledad Lucero (v. fs. 79/82 vta.), así como el informe socio ambiental elaborado por la licenciada en *trabajo social*, María de los Ángeles Tolosa, ambas de la *Dirección de Asistencia Técnica del Ministerio Público de la Defensa* de la CABA (v. 174/176 vta.).

Asimismo se obra en autos, el dictamen médico pericial suscripto por el Dr. Oscar Alberto Trejo de la *Dirección de Medicina Forense del Poder Judicial de la CABA* (v. fs. 207/208 vta.).

Luego, a requerimiento del juzgado (v. fs. 226), se anejó la contestación del oficio requerido por el tribunal al *Sistema de Identificación Tributaria y Social* (SINTyS) como así también la certificación negativa de la ANSeS actualizada (v. fs. 228/229 y fs. 231, respectivamente).

Posteriormente, en orden a la requisitoria del tribunal de fs. 239, la actora manifestó en carácter de declaración jurada que no se encontraba incluida ni en el *Programa Nacional de Empleo*, ni en el *Programa TV Digital* ni tampoco en el *Plan Sumar* (v. fs. 240/241).

Finalmente, habiendo dictaminado la Sra. Asesora tutelar interviniente (v. fs. 244/250 vta.) y el Sr. fiscal (v. fs. 255/263 vta.), se pasaron los autos a sentencia (v. fs. 265).

VI. Que la pretensión de la parte actora tiene por fin el reconocimiento y garantía de sus derechos constitucionales a la vivienda, la salud y la dignidad. En ese contexto, corresponde efectuar una síntesis del encuadramiento normativo de la cuestión a resolver.

Al respecto, es dable señalar que en la Constitución nacional se dispone en su artículo 14 bis, tercer párrafo, que “[e]l Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: (...) el acceso a una vivienda digna”.

Este derecho también ostenta reconocimiento expreso en diversos tratados internacionales. Con relación a estos últimos, cabe agregar que la reforma constitucional de 1994, en el artículo 75, inciso 22, le ha otorgado jerarquía constitucional a una serie de instrumentos internacionales sobre derechos humanos, en las condiciones de su vigencia, que no derogan artículo alguno de la primera parte de la Constitución nacional y deben entenderse como complementarios de derechos y garantías por ella reconocidos.

En este lineamiento, se ha explicado que “[l]o anterior implica que todo el *apa rato gubernamental debe acoger la pauta de protección especial. Ello, se funda no sólo en el texto constitucional y en la necesaria armonía en el comportamiento de los distintos órganos del Estado, sino que nuestro máximo tribunal, así lo interpretó en el considerando 8º del voto de la mayoría en el leading case en materia de derecho a la vivienda ‘Q.C., S. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires’ (Q. 64. XLVI), pues allí indicó que esta directiva del Congreso ‘debe igualmente servir de pauta de orientación para toda autoridad estatal en su ámbito de competencia’*” (cfr. sala I, Cámara del fuero, “*Leguizamón Juana y otros c/ GCBA y otros s/ amparo*”, expte. A69146-2013/0, sentencia del 15/08/2014).

En cuanto a los tratados internacionales en particular, en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* se 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 (...) la vivienda...*”.

Por su parte, en el artículo 11.1 del *Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales* los Estados reconocen “...*el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia...*” comprensivo de la “*alimentación*” y de la “*vivienda adecuada*”, así como el derecho a una “*mejora continua de las condiciones de existencia*”.

Además, muchos otros tratados contemplan los derechos aquí involucrados entre los que cabe mencionar la *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre* (art. XI); la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* (art. 21); el *Convenio n° 117* de la OIT sobre política social –normas y objetivos básicos- (art. 5.2); la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial* (art. 5.e.iii); la *Convención sobre los derechos del niño* (arts. 16.1 y 27.3); el *Convenio n° 169* de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales

(arts. 14, 16 y 17); la *Convención Internacional sobre la protección de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares* (art. 43.1.d); la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* (arts. 9º y 28).

A su vez, los órganos del sistema han elaborado documentos que echan luz sobre el alcance y contenido del derecho en cuestión. Principalmente, cabe hacer explícita mención a la *Observación General* n° 4 del *Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, de la que se desprende que el derecho a una vivienda adecuada es fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales (cfr. "*Leguizamón*" cit.).

Las normas convencionales indicadas tienen rango constitucional "...en las condiciones de su vigencia", deben ser interpretados de buena fe y para su aplicación no pueden oponerse las disposiciones del derecho interno (cfr. arts. 26 y 27 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* de 1969).

En ese sentido, la *Corte Suprema de Justicia de la Nación*, al referirse a la forma de interpretar la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, señaló que "...la ya recordada 'jerarquía constitucional' de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (consid. 5º) ha sido establecida por voluntad expresa del constituyente, 'en las condiciones de su vigencia' (art. 75, inc. 22, párr. 2º), esto es, tal como la *Convención citada* efectivamente rige en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación. De ahí que la aludida jurisprudencia deba servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado Argentino reconoció la competencia de la *Corte Interamericana* para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la *Convención Americana* (confr. arts. 75, *Constitución Nacional*, 62 y 64 *Convención Americana* y 2º, ley 23.054)" (in re "*Girolodi, Horacio D. y otro*", sentencia del 07/04/95, considerando 11).

En el caso "*Simón*" el Tribunal sostuvo que "...tal como ha sido reconocido por esta Corte en diferentes oportunidades, la jurisprudencia de la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, así como las directivas de la *Comisión Interamericana*, constituyen una imprescindible pauta de interpretación de los deberes y obligaciones derivados de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (conf. Fallos: 326:2805, voto del juez Petracchi, y sus citas)" (in re "*Simón, Ju*

lio Héctor y otros", sentencia del 17 de junio de 2005, considerando 17).

Por lo demás, la *Corte Interamericana de Derechos Humanos* interpretó que la plena efectividad de los derechos exige la expedición de normas y el desarrollo de prácticas que favorezcan que los individuos puedan disfrutarlos realmente (doctr. “*Castillo Petruzzi y otros*”, 30/5/99, Serie C, N° 52, párr. 207; “*Durand y Ugarte*”, Serie C, N° 68, 16/8/00, párr. 137; “*Cantoral Benavides*”, Serie C, N° 69, 18/8/00, párr. 178; “*Hilaire, Constantine y Benjamín y otros vs. Trinidad y Tobago*”, Serie C, N° 94, 21/6/02, párr. 213), así como una obligación del Estado de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos (doctr. “*Velásquez Rodríguez*”, 29/7/88, Serie C, N° 4, párr. 165-166; “*Godínez Cruz*”, 20/1/89, Serie C, N° 5, párr. 174, 175 y 176; “*Bámaca Velásquez*”, 25/11/00, Serie C, N° 70, párr. 210; “*Tribunal Constitucional (Aguirre Roca, Rey Terry y Tevoredado Tarsano vs. Perú)*”, 31/1/01, Serie C, N° 71, párr. 109, entre muchos otros), removiendo “...los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la Convención reconoce” (doctr. “*Hilaire, Constantine y Benjamín y otros*”, cit., párr. 112 y 151).

VII. Que, a nivel local, la *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* en su artículo 17, en cuanto a las políticas públicas, prescribe: “*La Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para las que tienen menores posibilidades*”.

Más adelante, en relación directa con la cuestión referida, incorpora el derecho a la vivienda en el artículo 31, cuando dispone que “[l]a Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1) Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos; 2) Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva; 3) Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones”.

Acerca de la operatividad de las normas reseñadas cabe destacar que en el artículo 10 del

mismo cuerpo normativo se establece 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”.

VIII. Que, a efectos de obtener la aludida operatividad de los derechos reconocidos por la Constitución de la Ciudad, se han dictado distintas leyes y decretos orientados a hacer efectivos los derechos sociales.

De tal manera, en la ley 3706, sancionada con el objeto de *“proteger integralmente y operativizar los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle”* (art. 1), se define la situación de calle en los siguientes términos *“hombres o mujeres adultos/as o grupo familiar, sin distinción de género u origen que habiten en la calle o espacios públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en forma transitoria o permanente y/o que utilicen o no la red de alojamiento nocturno”* (art. 2.a). Asimismo, a los fines de dicha ley *“riesgo a la situación de calle”* comprende a *“hombres o mujeres adultos o grupo familiar, sin distinción de género u origen, que padezcan al menos una de las siguientes situaciones: 1. Que se encuentren en instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado y estén en situación de vulnerabilidad habitacional; 2. Que se encuentren debidamente notificados de resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo; 3. Que habiten en estructuras temporales o asentamientos, sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento”* (art. 2.b.).

Por su parte, en la ley 4036, de protección integral de los derechos sociales, que fija prioridad en el acceso a las prestaciones de las políticas sociales de personas en estado de vulnerabilidad social y/o emergencia (art. 1º), se entiende por vulnerabilidad social *“a la condición social de riesgo o dificultad que inhabilita, afecta o invalida la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos”*, y se define como *“personas en situación de vulnerabilidad social’ a 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, y en similar sentido Regla 3º y ctes. de las *“Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condiciones de Vulnerabilidad”* a las que la CSJN adhirió por medio de la acordada 5/2009 del 24/02/09). Esta norma legal, asimismo, contiene disposiciones específicas en materia de niños, niñas y adolescentes (arts. 13 a 15); mujeres (arts. 19 a 21); y personas con discapacidad (arts. 22 a 25).

A su vez, dentro del universo de personas en situación de vulnerabilidad social el legislador —como lo expresaron los jueces Lozano y Conde, que en este aspecto compartió el juez Casás, entre otros *in re* “*Veiga Da Costa*”— ha establecido un tratamiento particularizado, relacionado con la heterogénea situación de vulnerabilidad que se puede presentar, a saber: *a*) personas mayores y discapacitadas, tienen, entre otros, derecho a un alojamiento; y, *b*) el resto de las personas en esa situación, acceso prioritario a las políticas sociales que instrumente el GCBA, pero dentro de este segundo grupo están en una situación privilegiada los grupos familiares con niños/as (art. 3º, ley 4042).

Al respecto, el *Tribunal Superior de Justicia* de la Ciudad se expidió (con mayoría de los jueces Conde y Lozano y, adhesión por sus fundamentos en lo que aquí concierne del juez Casás) en la causa “*GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en ‘K.M.P. c/ GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCABA)’*”, expte. 9205/12, sentencia del 21/03/2014¹.

Allí observó que en la ley 4036 se “...reconoce[n] dos derechos distintos: (i) uno genérico a todos los derechos sociales: la prioridad en el acceso a las prestaciones de las políticas sociales que brinde el Gobierno de la Ciudad a aquellas personas que estén ‘...en estado de vulnerabilidad social y/o emergencia a las prestaciones de las políticas sociales que brinde el Gobierno...’ (cf. los art. 1 y 6 de la ley), universo en el que, adelantamos, el art. 3 de la ley 4.042 pone como prioritarios a los grupos familiares con niñas, niños y adolescentes; y, (ii) el derecho a ‘un alojamiento’ a los adultos mayores de 60 años en ‘situación de vulnerabilidad social’ (cf. el art. 18) y a las personas discapacitadas, también, en ‘situación de vulnerabilidad social’ (cf. inciso 3, del art. 25). Vale destacar que el derecho a un alojamiento que acuerda la ley no consiste en el derecho a obtener la posesión de un inmueble. El derecho es a ser alojado (cf. los arts. 18 y 25 de la ley). La Real Académica Española define al verbo ‘alojar’, en su primera acepción, como: ‘hospedar o aposentar’. ‘[H]ospedar’ significa ‘[r]ecibir huéspedes, darles alojamiento’; y

¹ La doctrina jurisprudencial se ha expedido sobre el objeto de esta causa. CSJN, *in re* “*Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo s/ recurso de hecho*”, del 24/04/12; TSJCABA, “*K.M.P. c/ GCBA y otros s/ amparo*”, expte. 9205/12, del 21/03/14; “*Sztern, María Eugenia c/ GCBA y otros s/ amparo*”, expte. 9814/13, del 15/04/14; “*Veiga Da Costa, Rocío c/ GCBA s/ amparo*”, expte. 10229/13, del 30/04/14; “*León Panozo, Mirtha Alicia c/ GCBA y otros s/ amparo*”, expte. 9983/13, del 20/05/14; “*Valdez, Mario Enrique c/ GCBA s/ amparo*”, expte. 9903/13, del 04/06/2014; “*L.A. c/ GCBA y otros s/ amparo*”, expte. 9779/13, del 11/06/14; “*P.A.S. c/ GCBA y otros s/ amparo*”, expte. 9761/13, del 13/06/14, entre muchos otros.

‘aposentar’: ‘[d]ar habitación y hospedaje’. Como se pue de observar el derecho no es uno de propiedad, sino el de ser cobijado en las condiciones que manda la ley. Así el Legislador ha decidido asistir de manera, en principio, permanente a quien está en una situación de vulnerabilidad que presumiblemente se va a ir profundizando (quien es de avanzada edad, será mayor aun, y las discapacidades rara vez se curan, en todo caso se superan). En cambio, optó por darle prioridad en el acceso a las políticas sociales que el PE establezca a quienes están en una situación que puede ser caracterizada, en principio, como de vulnerabilidad ‘temporal’.

Ahora bien, desde el punto de vista reglamentario, a efectos de paliar la problemática habitacional de las familias “*en situación de calle*”, el Ejecutivo local dictó el de creto 690/06 (y sus modificatorios 960/08, 167/11, 239/13 y 637/16) que creó el programa de *Atención para Familias en Situación de Calle*. En tal norma se establece el otorgamiento de un subsidio temporal y hasta un monto determinado destinado a mitigar la emergencia habitacional de los residentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 3°).

IX. Que, en lo atinente a la cuestión alimentaria, se sancionó la ley 1878 que crea el programa “*Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho*”, cuyo objeto consiste en una prestación monetaria mensual, dirigida 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*” (cfr. arts. 1° y 2°), que se otorga conforme a las pautas y condiciones establecidas en la norma citada.

La mencionada ley fue reglamentada por el decreto 249/2014, en el que se estableció que “*el subsidio se entregará a los hogares por el monto mensual que resultare de la estimación de la Canasta Básica Alimentaria para su situación particular, el cual será calculado en función de la composición del hogar*” y, asimismo, con relación al monto de la prestación, se dispuso 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” (art. 8°).

También se dictó el decreto 800/2008, en el que se dispuso la creación del programa “*Ticket Social*”, destinado a asistir a la población de la Ciudad de Buenos Aires que se encuentre en situación de inseguridad alimentaria, “*mediante la entrega de chequeras de tickets, tarjetas magnéticas o cualquier otro medio electrónico alternativo*” (arts. 1° y 2° -modificado por el dec. 154/2013-).

Por su parte, en la ley 4036 –de protección integral de los derechos sociales– referida en el considerando anterior, se prevé que dentro de las políticas sociales aludidas, quedan comprendidos los programas, actividades o acciones públicas existentes al momento de su sanción, así como también los que se creen en el futuro (art. 4°) y se establece que “[e]l 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. En ningún caso podrá ser inferior a la Canasta Básica de alimentos establecida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) o el organismo que en el futuro lo reemplace” (art. 8°).

Deviene necesario mencionar, que con posterioridad a la sanción de la ley 4036 se dictó el decreto 154/2013, que como se indicó precedentemente, modificó los términos del decreto 800/2008 y, a su vez, derogó los montos que allí se establecían (art. 6° del anexo del dec. 800/2008), “*delega[ndo] en el Ministerio de Desarrollo Social la facultad de establecer el monto de los beneficios a otorgar en el marco del Programa Ticket Social...*” (art. 4°).

X. Que, luego de reseñar el marco jurídico en que se halla alojada la cuestión a resolver, corresponde analizar las constancias del expediente a fin de ponderar la situación social real de la parte actora.

En efecto, se trata de esclarecer la vulnerabilidad social de la peticionaria y ponderar sus razonables esfuerzos por superar ese estado crítico. Ello así puesto que la vulnerabilidad social como fundamento del acceso a un beneficio asistencial se resuelve en función de los elementos de juicio allegados a la causa (cfr. sala II del fuero *in re “Wainer Graciela Noemí contra GCBA*

s/amparo” expte. A9884-2014/0, del 28 de abril de 2015).

En este contexto, considerando los hechos narrados por la parte actora y constancias de autos surge que la Sra. A.M.V., tiene en la actualidad cuarenta y cinco (45) años de edad (v. copia certificada de DNI; fs. 43) y se encuentra a cargo de sus dos hijas menores M.A.M., de catorce (14) y M.E.M., doce (12) años de edad, (v. fs. 45 y 44, respectivamente).

Asimismo, se desprende que padecía diabetes tipo II, obesidad mórbida, hipertensión arterial, hipercolesterolemia y hernia umbilical (v. certificados médicos de fs. 50/51 e informe nutricional de fs. 79/82 vta.) por lo que requería una dieta estricta y se encontraba impedida de realizar esfuerzos físicos, mientras que sus dos hijas padecían sobre peso y M.E.M. sufría de asma bronquial (v. certificado médico de fs. 52 y 80 vta./81).

Puede colegirse del libelo inicial, que al momento de interponer la acción la actora no poseía los recursos económicos suficientes para afrontar el pago de un alojamiento, puesto que había cobrado en su totalidad el subsidio previsto en el decreto 690/06 y sus modificatorios, y la Administración, ante su solicitud, no accedió a renovarlo circunstancia, ésta última, que se corrobora en la documentación anejada (v. fs. 73).

Además, de la documentación anejada surge el plan alimentario elaborado por la licenciada en *nutrición* María Soledad Lucero de la *Dirección de Asistencia Técnica del Ministerio Público de la Defensa*, acorde a la edad y estado de salud de cada integrante del grupo familiar actor (cfr. fs. 79/82 vta.).

Por otro lado, en el informe socio-ambiental confeccionado por la licenciada en *trabajo social* María de los Ángeles Tolosa, de la *Dirección de Asistencia Técnica del Ministerio Público de la Defensa*, se verificó la situación de vulnerabilidad social de la parte actora, que no contaba con una red social y /o familiar de contención que le permitiera superar la situación económica que atravesaba (v. fs. 174/176 vta.).

De allí se desprende que la amparista residía junto a sus dos hijas menores en una casa de familia ubicada en esta ciudad, donde alquilaba dos habitaciones por las que abonaba la suma de cuatro mil pesos (\$4000) mensuales, gasto que afrontaba con el subsidio habitacional otorgado en

virtud de la medida cautelar dispuesta en autos.

Con relación a su situación económica, la profesional interviniente detalló que la Sra. V. realizaba tareas de cuidado de adultos mayores, por la que le abonaban cien pesos (\$100) la hora de trabajo o cuatrocientos pesos (\$400) por día, labor que consistía generalmente en el acompañamiento de ancianos a turnos médicos o trámites varios; destacó que la salud de la actora operaba como obstáculo a la hora de realizar esfuerzos por lo que su labor era esporádica. Además, detalló que la accionante percibía la suma de siete mil doscientos pesos (\$7200) del programa *Ciudadanía Porteña* en virtud de la patología que padecía y que, el padre de las niñas tenía un trabajo inestable y bajo contratación informal por lo que ocasionalmente colaboraba con la manutención de aquellas.

En cuanto a la situación de salud, en el informe social referido se añadió que que la Sra. V. por sus padecimientos se encontraba medicada y que tras la operación de hernia a la que se había sometido, se le había producido una eventración por lo que debía ser intervenida nuevamente y, a su vez, le ocasionaba dolores e imposibilidad de realizar esfuerzos. Agregó que el grupo familiar se atendía en el *Centro de Salud y Acción Comunitaria 24*.

Por otro lado, el Dr. Oscar Alberto Trejo, médico forense de la *Dirección de Medicina Forense del Poder Judicial* señaló en su informe –del 18 de octubre de 2017–, quien luego del examen y entrevista a la actora concluyó que “[e]l sobrepeso que presenta la Sra. V. es sin duda un factor altamente nocivo para su salud, y de obligada incidencia con sus otras patologías (Diabetes, Hipertensión Arterial, dolores articulares en la rodilla, incluso sobre la región quirúrgica). En referencia a su posible eventración, refiere que no concurrió nunca más a una consulta, como le fuera indicado ‘por una doctora del Hospital Piñero’, porque no desea ser intervenida quirúrgicamente. Se le explica claramente el riesgo que representa para su salud el no tomar recaudos contra su exceso de peso y la eventual necesidad de una corrección quirúrgica, en caso de padecer eventración. Por ello, se sugiere a V.S. la concurrencia de la Sra. V. al Htal. Piñeyro, Servicio de Cirugía general, dado que allí fuera intervenida quirúrgicamente en el año 2008, y donde le hubiera sido indicada la necesidad de una reintervención en el año 2009. Esto, a efectos de evaluar la posibilidad de una conducta quirúrgica tendiente a evitar la contingencia de una complicación, producto de la posible existencia de un incipiente anillo eventrógeno en la región

inguinocrural derecha, y propender a la curación definitiva de una de las patologías que presenta, siendo ésta la de mayor riesgo de complicación aguda. Asimismo, debe continuar con su asistencia médica para la enfermedad hipertensiva y su enfermedad endocrinológica (Diabetes), insistiéndose en la necesidad de una firme conducta tendiente a la reducción de su exceso de peso. Con respecto al espolón calcáneo que presenta en su pie izquierdo, deberá concurrir a un Servicio de Traumatología y Ortopedia (sugiriendo que sea en el mismo Htal. Piñeyro), para evaluar su corrección quirúrgica, así como para el control y tratamiento de sus dolores articulares en la rodilla derecha, de probable carácter artrósico...” (v. fs. 207/208 vta.).

Cabe agregar que, con posterioridad a dicha evaluación, la actora manifestó que había sido atendida en el área de nutrición del CESAC 24 y continuaba bajo un plan alimentario hipocalórico, que a su vez había solicitado un turno en el sector de traumatología del Hospital Álvarez y que se encontraba realizando sesiones de fisiokinesiología a fin de tratar el espolón calcáneo que padecía en el pie izquierdo en el Hospital Piñero (v. fs. 217/219 vta. y 232/236 vta.).

A ello debe añadirse que, a tenor de lo que resulta del informe producido por el *Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social* (SINTyS; v. fs. 228/229), además de los programas *Atención Familias en situación de Calle y Ciudadanía Porteña* antes menciona dos, la actora era beneficiaria del *Programa TV Digital*, del *Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios* y de los *Programas Nacionales de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social* y se encontraba inscrita en el *Plan Sumar* del *Ministerio de Salud de la Nación*. Respecto de estos últimos manifestó –con carácter de declaración jurada– que tomó conocimiento de ellos a través del mencionado informe, y que desconocía de qué se trataban (v. fs. 240/240 vta.).

Por último, de conformidad con la certificación negativa de ANSeS (v. fs. 231), la actora no se encontraba registrada como trabajadora y tampoco era titular de pensión no contributiva o de beneficio previsional alguno.

De lo expuesto se colige que, en suma, se halla acreditada la situación de vulnerabilidad social en la que se encuentra el grupo familiar actor.

A su vez, no se encuentra controvertido en autos que, con los ingresos de nunciados, pueda estimarse incumplido el recaudo pertinente del artículo 6º de la ley 4036, así como tampoco la

configuración de los restantes recaudos de procedencia previstos en el artículo 7° de citada la ley.

XI. Que, de las constancias de autos, surge la complejidad del cuadro social de la amparista, la que se encuentra en un estado de vulnerabilidad que no ha podido superar. En ese marco, ha quedado acreditado que la parte actora actualmente pertenece al grupo de personas que, según el análisis normativo y jurisprudencial efectuado en los con siderandos que anteceden, debe ser objeto de acciones a fin de garantizar su seguridad alimentaria como así también tener acceso a un alojamiento en los términos allí expresados (cfr. args. TSJ en “*GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: L.C.D. c/ GCBA s/ amparo*”, expte. 12628/15, sentencia del 28/04/2016).

Esta conclusión surge de un detenido análisis de la situación de la requirente, de sus circunstancias personales y de una minuciosa valoración de las cuestiones de hecho y prueba incorporadas al expediente.

De ello se colige que resulta necesaria la continuidad de la intervención estatal a fin de garantizar al menos la remoción de obstáculos que de hecho colocan a la parte actora en una situación de vulnerabilidad manifiesta.

Ante lo expuesto, corresponde ordenar a la parte demandada que, en ejercicio de su competencia, mantenga al grupo familiar en alguno de los programas vigentes que le permitan satisfacer el costo de una dieta nutricional adecuada de conformidad con el informe nutricional anejado en autos, o aquéllos que eventualmente resulten necesarios acorde a las necesidades nutricionales de la Sra. V. y sus hijas (v. fs. 79/82 vta.), mientras persista la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran y los extremos legales en que se funda la condena.

Asimismo que, en ejercicio de su competencia, adopte los recaudos necesarios con el fin de “...que presente (...) una propuesta para hacer frente a la obligación de brindar un alojamiento que reúna las condiciones adecuadas (...) a la situación...” de la parte actora (cfr. *in re* TSJ, “*K.M.P. c/ GCBA y otros s/ amparo*”, del 21/03/2014).

Finalmente, hasta tanto se instrumente lo ordenado precedentemente, que darán vigentes los efectos de la medida cautelar dictada en autos.

XII. Que, en atención a la forma que se resuelve, el tratamiento del planteo de inconstitucionalidad deviene insustancial.

Por lo expuesto, y habiendo dictaminado el *Ministerio Público Tutelar* y el *Ministerio Público Fiscal*, **FALLO:**

1. Haciendo lugar a la acción de amparo impetrada por A.M.V., por derecho propio y en representación de sus hijas menores de edad, contra el *Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires* y, en consecuencia, ordenando a la demandada que: **a)** mantenga al grupo familiar actor en alguno de los programas vigentes que le permita satisfacer el costo de una dieta nutricional adecuada de conformidad con el informe nutricional anejado a fs. 79/82 vta., en los términos expresados en el considerando XI; **b)** en el plazo de cuarenta y cinco (45) días, en ejercicio de sus competencias, presente en estos autos una propuesta para hacer frente a la obligación de brindarle un alojamiento que reúna, en los términos aquí expuestos, las condiciones adecuadas a la situación del grupo familiar actor (cfr. args. artículo 395 CCAyT y artículo 26 ley 2145 t.c.).

2. Haciendo saber que, hasta tanto se instrumente lo ordenado precedentemente, quedarán vigentes los efectos de la medida cautelar dictada en autos. **3.** Sin costas, en tanto las amparistas se encuentran patrocinadas por el *Ministerio Público de la Defensa* en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales. Regístrese, notifíquese a las partes por secretaría y a la Sra. asesora tutelar y al Sr. fiscal en sus respectivos despachos; oportunamente, archívese.