



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 17
SECRETARÍA N°34

R. B. N. N. CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - ASISTENCIA ALIMENTARIA Y OTROS SUBSIDIOS Número: EXP 4446/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00028031-9/2020-0

Actuación Nro: 15692821/2020

Ciudad de Buenos Aires, 21 de julio de 2020.-lt

AUTOS, VISTOS Y CONSIDERANDO:

1º) Que el Sr. Titular de la Asesoría Tutelar N° 2 ante los Juzgados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se presenta a interpone acción de amparo en representación principal del hijo menor de edad de la Sra. N.N.R.B., esto es, el niño A.G.V. contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en lo sucesivo, el “GCBA”) con el objeto de que se le ordene al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que presente una propuesta para hacer frente a su obligación de brindarles a ambos el acceso a una alimentación adecuada, productos de higiene necesarios y artículos de limpieza, mientras dure el “aislamiento social, preventivo y obligatorio”. Señala que debe contemplarse que el grupo familiar es beneficiario de la Asignación Universal por Hijo, programa incompatible con los Programas Locales “Ticket Social” y “Ciudadanía Porteña – Con Todo Derecho”, por lo que la medida que adopte la demandada no puede perjudicarlos sobre el particular.

Asimismo solicita se le ordene a la demandada que readecúe el monto que se encuentra brindándole al grupo familiar en concepto de subsidio habitacional, cuyo monto debiera calcularse a partir de los estándares fijados por el decreto n° 637/16 (o el que lo reemplazara), debiendo éste adecuarse a las pautas delineadas por la ley n° 4036, tomando como referencia la canasta básica alimentaria del INDEC bajo los siguientes parámetros: 1) atender a la composición del grupo familiar; 2) determinar las unidades de referencia en que dicha composición se traduce (debiendo considerarse únicamente los parámetros asignados al sexo masculino); y 3) calcular, según la cantidad de adultos equivalentes que represente el grupo familiar, el monto que respete

la pauta de referencia fijada por el art. 8 de la citada ley, salvo que el valor obtenido con esa modalidad de cálculo no alcanzara el monto previsto en el mencionado decreto.

Refiere luego que el grupo familiar se sustenta con los ingresos de la Sra.R.B., quien realizaba changas informales, principalmente vendiendo pañuelos en la vía pública, pero que a partir de la contingencia por COVID 19 no tiene ingreso proveniente de esa actividad, solo contando con los correspondientes a la Asignación Universal por Hijo, el Ingreso Familiar de Emergencia y subsidio habitacional.

Se hace referencia también a que el grupo padece necesidades alimentarias y que tampoco poseen artículos de limpieza (lavandina, detergente, repelentes de mosquitos) y de higiene personal (jabón de mano, shampoo, crema enjuague, toallas higiénicas femeninas).

Se alega también que el grupo familiar alquila una habitación con baño privado, que por la misma abona el monto de \$9000 y que mantiene una deuda de \$7.500 debido a que por el subsidio habitacional percibe \$6.000. Agrega que a partir del mes de abril, debido a las medidas de contingencia por el COVID 19 no pudo abonar la diferencia entre el alquiler y el subsidio y que el encargado del hotel le manifestó que si no abona lo adeudado deberá dejar la pieza, a la vez que en el hotel pusieron un cartel que a partir del mes de julio el alquiler asciende al monto de \$ 10.000.

Explica que a fin de poner ello en conocimiento del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, se remitió un oficio informándose la situación, respondiéndose que la actora percibía el aporte extraordinario de \$ 3.000 conforme las resoluciones que se citan.

En ese contexto, solicita a título de medida cautelar se ordene al GCBA que tenga a bien arbitrar las medidas pertinentes para que, en el plazo de veinticuatro horas (24 horas), presente una propuesta para hacer frente a su obligación de brindar al grupo familiar el acceso a una alimentación adecuada y productos de higiene y artículos de limpieza necesarios. Ello, mientras dure el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” y sus eventuales prórrogas.

A su vez, requiere también cautelarmente se le otorgue al grupo familiar “... una prestación que comporte un auxilio cierto, concreto y suficiente para el acceso a un alojamiento que reúna condiciones dignas de habitabilidad”.

Ofrece prueba, formula las reservas de rigor y solicita se haga lugar a la demanda, a la cautelar solicitada y solicita se remitan las presentes al Ministerio Público de la Defensa a fin de que se tome la intervención correspondiente.

Más tarde, se confiere intervención al Ministerio Público de la Defensa, de conformidad con lo dispuesto por actuaciones n° 15618547/2020 y 15668981/2020 sin que se haya presentado a responder tal requisitoria, por lo que, a solicitud del Ministerio Público Tutelar (actuación n° 15691727/2020), pasan los autos a resolver la medida cautelar solicitada (actuación n° 15691996/2020).

2°) Así planteada la cuestión, a fin de dilucidar la procedencia de la protección cautelar requerida, corresponde analizar la normativa aplicable al caso.

En ese orden debe tenerse presente que el artículo 14 de la ley n° 2.145 (t.c. por ley n° 6.017) -norma que regula el trámite de la acción de amparo en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires-, dispone que “... *como accesorio al principal, con criterio excepcional, son admisibles las medidas cautelares que resulten necesarias para asegurar los efectos prácticos de la sentencia definitiva*”. Además, en las acciones de amparo contra autoridades públicas “... *son requisitos necesarios para el otorgamiento de toda cautelar la acreditación simultánea de los siguientes presupuestos: a) Verosimilitud del derecho, b) Peligro en la demora, c) No frustración del interés público, d) Contracautela.*”

Ello dentro del reducido marco cognoscitivo propio de los procesos cautelares, que “*no exigen de los magistrados el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud. Es más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede el marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su virtualidad*” (Fallos 318:107, 326:4963, 327:305, entre muchos otros).

En este sentido, la Cámara de Apelaciones del fuero ha señalado que la verosimilitud del derecho sólo requiere la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el actor (Sala I, in re “*García Mira, José Francisco c/ Consejo de la Magistratura s/ Impugnación de actos administrativos*”, expte. N° 8569/0, sentencia del 3/3/04 y reiterado en “*Acuña Paredes, María Esther c/ GCBA s/ otros procesos incidentales*”, expte N° 43517/1, sentencia del 27/08/12, entre muchos otros).

3°) En ese marco de análisis, corresponde referirse en primer término a la verosimilitud del

derecho invocado en la demanda a la luz del contenido de los derechos involucrados en autos.

En ese orden debe tenerse presente que el objeto de la demanda intentada consiste en que 1) se le provea al grupo familiar amparista una solución habitacional definitiva que garantice condiciones dignas, seguras y adecuadas de habitabilidad y 2) se le brinde una propuesta adecuada a fin de cumplir con la obligación de la demandada de brindarle el acceso a una alimentación adecuada, productos de higiene necesarios y elementos de limpieza, mientras dure el “asilamiento social, preventivo y obligatorio” y sus prórrogas.

En cuanto a la cuestión habitacional, alegó la insuficiencia del monto percibido en el Programa “Atención para Familias en Situación de Calle” y que la respuesta del GCBA, frente a la situación planteada, consistió en informarle que se encontraba percibiendo el aporte extraordinario previsto en la resolución n° 381/MGDYHGC/2020 y sus modificatorias.

En cuanto a la restante cuestión, argumentó la incompatibilidad de la percepción de la Asignación Universal por Hijo con los beneficios de los Programas “Ticket Social” y “Ciudadanía Porteña - Con Todo Derecho” y que no estaba recibiendo ni asistencia alimentaria, ni elementos de higiene y limpieza necesarios para el grupo familiar.

Comenzaré con la pretensión cautelar relativa al requerimiento habitacional y luego habré de continuar con la restante.

3.1°) El derecho a una vivienda digna se encuentra reconocido y garantizado por la Constitución Nacional, tanto en su art. 14 bis, como en varios de los tratados incorporados a la Carta Magna en el art. 75, inc. 22 (art. XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,). En particular, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) reconoce “*el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*” (art. 11, inc. 1).

3.2°) En el orden local, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en su artículo 31 reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado, y para ello se obliga a “...[resolver] *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...”. En línea con lo señalado, en el art. 17 se consigna que “... [corresponde a las autoridades desarrollar] políticas 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 los que tienen menores posibilidades”.

En el plano legislativo, mediante la ley n° 3706 se buscó proteger integralmente y hacer operativos los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo de situación de calle (art. 1°), para lo cual estableció que “...(e)s deber del Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires garantizar: art. 4°...c) *La formulación e implementación de políticas públicas en materia de salud, educación, vivienda, trabajo, esparcimiento y cultura elaboradas y coordinadas intersectorial y transversalmente entre los distintos organismos del estado...*”.

Por su 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 a las prestaciones de las políticas sociales que brinde el Gobierno de la Ciudad de acuerdo con los principios establecidos en los art. 17 y 18 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

Finalmente, la Ley N° 4042, dispone que tendrán prioridad para acceder a los beneficios dispuestos por la Ley N° 341 referida a las políticas de la ex Comisión Municipal de la Vivienda-hoy Instituto de la Vivienda de la Ciudad- “*los hogares que se encuentren en algunas de las siguientes circunstancias: a) Pérdida de vivienda a causa de siniestro. b) Desalojo con sentencia judicial debidamente documentado. c) Estado de salud de uno de los integrantes del grupo familiar que requiera el cambio de las características de la vivienda. d) Situaciones de violencia familiar comprobada que pusieren en riesgo la integridad de alguno de los componentes. e) Habiten inmuebles afectados a obra pública. f) Familias enmarcadas en procesos de organización colectiva verificables. g) grupo familiar monoparental con hijos menores de edad. h) Pareja joven unida por lazos matrimoniales o consensuales con una edad promedio que no supere los 30 años. i) Ex soldados conscriptos que acrediten su condición de combatientes en el teatro de operaciones de las Islas Malvinas y Atlántico Sur. j) Integrantes del servicio activo de las Entidades de Bomberos*

Voluntarios o que hayan logrado el subsidio mensual y vitalicio descripto en el Artículo 14° de la Ley 1240. (Inciso j) incorporado por Art. 18 de la Ley 1240, BOCBA 1663)” (el destacado me pertenece, atento la composición del grupo familiar).

A su vez, en el art. 3 de esta ley se dispone que “[e]n todos los programas de vivienda o hábitat que se ejecuten con intervención del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberá otorgarse prioridad a los grupos familiares con niñas, niños y adolescentes, sin perjuicio que establezcan las normas específicas.”

En cuanto a las medidas tomadas en el marco de la pandemia, cabe señalar que por conducto de la resolución n° 381/MDHYHGC/2020, se instituyó “*un aporte único extraordinario, como prestación monetaria no contributiva de carácter urgente y excepcional, en favor de las personas que, a la fecha, revistan carácter de titulares beneficiarios del Programa de Atención para Familias en Situación de Calle -regulado por el Decreto 690/06, modificatorios y normas reglamentarias- que no perciban prestaciones en el marco de los Programas Ticket Social y Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho*” (art. 1°)

En su art. 3°, de estipuló el valor del aporte único extraordinario en la suma de \$ 3.000 y, por su carácter urgente y excepcional, se abonaría por única vez en el mes de abril del corriente año, en forma inmediata, a los titulares beneficiarios del Programa de Atención para Familias en Situación de Calle incluidos en la nómina instruida en el artículo 2° de la presente.

A su vez, el art. 4° estableció la incompatibilidad de la percepción del aporte único extraordinario instituido en el artículo 1° con los beneficios otorgados en el marco de los Programas "Ticket Social" y "Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho", por identidad con las contingencias sociales protegidas.

Por resolución n° 501 del mismo Ministerio, se prorrogó la vigencia de este aporte extraordinario (art. 1°) y por similares razones a las expuestas en el art. 3° de la Resolución anterior, se dispuso un nuevo pago único y por el mismo valor en el mes de mayo a los mismos beneficiarios (art. 3°), manteniéndose su incompatibilidad con los Programas "Ticket Social" y "Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho", por identidad con las contingencias sociales protegidas (art. 4°).

Ello se mantuvo de igual modo para el mes siguiente, conforme la resolución n° 609 del

mismo Ministerio, incluyéndose ese pago único en el mes de junio por la suma de \$ 3.000 (arts. 1° y 3°) y la incompatibilidad antes indicada (art. 4°).

3.3°) En procesos similares al presente, la Sala I de la Cámara de Apelaciones del fuero, ha expresado que “... *el bloque normativo aplicable al caso, acorde con la interpretación que de él han formulado tanto el TSJ como, luego, la CSJN, no impone al Estado la obligación de proveer una vivienda en el sentido restringido de la palabra. En términos de la CSJN las normas en materia habitacional “no consagran una operatividad directa, en el sentido de que, en principio, todos los ciudadanos puedan solicitar la provisión de una vivienda por vía judicial”* (CSJN, “*Q. C., S. Y c/GCBA s/Amparo*”, sentencia del 24/04/2012). Sin embargo, también se ha propiciado atender la solución progresiva de la emergencia habitacional dando prioridad a aquellas situaciones de vulnerabilidad que las normas constitucionales, convencionales y su regulación legal establezcan. Bajo tales lineamientos se han identificado como grupos prioritarios por “condición etaria” – de conformidad con lo dispuesto en la ley 4036 – **a los niños** y a los adultos mayores, además, se incluyó a las **mujeres en especial con hijos a su exclusivo cargo** o cuando atraviesan “situaciones de violencia doméstica”, también se aludió a las personas con discapacidad (arts. 13 ss y cc) y, finalmente, se priorizó “**la inserción social de niños, niñas y adolescentes en situación de calle**” (art.15) -conf. Sala I, autos “*Quinteros Juan Manuel c/ GCBA s/ Amparo*” Exp. A3549-2014/0, sentencia de fecha 03/09/2014 (el destacado me pertenece).

3.4°) Por otra parte, encontrándose involucrados derechos de niños menores de edad, debe señalarse que la Convención sobre Derechos del Niño obliga a los Estados parte a adoptar medidas apropiadas para asistir a los padres y a las personas encargadas del niño a hacer efectivo un nivel de vida adecuado y, en caso de ser necesario, “proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda” (art. 27.3).

Asimismo, atento a lo antes expresado, nos encontramos ante un caso en que el grupo familiar se hallaría inmerso en una situación de vulnerabilidad particular y diferenciada (conf. “100 reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Situación de Vulnerabilidad” -celebradas en la XVI Cumbre Judicial Iberoamericana en Brasilia, en el año 2008-) que requeriría una actividad diferenciada por parte del Tribunal a fin de contribuir a lograr un superior acceso al sistema de justicia (v. espec. Reglas N° 2, N° 3 y N° 5).

Al respecto, cabe traer a colación lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación acerca de que “[l]os menores, máxime en circunstancias en que se encuentra comprometida su salud y su normal desarrollo, a más de la especial atención que requieren de quienes están directamente obligados a su cuidado, requieren también la de los jueces y de la sociedad toda, más aún si se tiene en cuenta la consideración primordial del interés del niño que la Convención de los Derechos del Niño impone a toda autoridad nacional en los asuntos concernientes a ellos” (in re “Q. C. S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo”, sentencia del 24/02/2012).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que del sistema normativo aplicable al caso se desprende el reconocimiento de un derecho de acceso a una vivienda digna y el deber de protección de sectores especialmente vulnerables como los niños en situación de desamparo. Al establecer el alcance dichos preceptos afirma que la primera característica de esos derechos y deberes es que no son meras declaraciones, sino normas jurídicas operativas con vocación de efectividad. Es aquí donde la Corte Suprema introduce el concepto de operatividad de carácter derivado de esos derechos en la medida en que consagran obligaciones de hacer a cargo de los Estados y sostiene que “(e)ste grado de operatividad significa que, en principio, su implementación requiere de una ley del Congreso o de una decisión del Poder Ejecutivo que provoque su implementación (...) estando sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial” (CSJN in re “Q. C., S. Y. e/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo”, del 24/04/2012).

3.5°) En consecuencia, de las normas reseñadas y la jurisprudencia citada, cabe concluir que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha asumido el compromiso constitucional de resolver 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 (art. 31 CCABA).

Ahora bien, de las constancias de autos y de las manifestaciones vertidas respecto del grupo familiar amparista puede *prima facie* inferirse que su situación personal, económica y social, no le permite procurarse los medios para acceder a un lugar para vivir, con las condiciones mínimas de salubridad, higiene y seguridad necesarias para preservar su integridad física, psíquica y moral, debiendo tenerse *prima facie* por acreditada la situación de emergencia habitacional y por ende la

verosimilitud del derecho invocado y la consecuente obligación de la demandada de efectivizarlo.

4º) En cuanto al peligro en la demora, cabe señalar que la jurisprudencia ha señalado que “a mayor verosimilitud del derecho, es menor la exigencia del peligro en la demora” (conf. CamCayt. Sala I in re “Pavón Gladys Beatriz contra Instituto de la Vivienda de la Caba y otros sobre otros procesos incidentales” Expte. N° 38537/1, sentencia del 27/12/12).

En consecuencia, y teniendo en cuenta el análisis arriba efectuado respecto de la verosimilitud en el derecho, cabe ser menos exigente en la gravedad o inminencia del daño.

Ahora bien, de los elementos hasta el momento reunidos en autos, surge configurada la situación de vulnerabilidad social crítica sostenida en el escrito de demanda.

Cabe hacer referencia en este aspecto al informe socio ambiental agregado a la causa, el cual da cuenta de la entrevista llevada adelante entre la actora y personal del Ministerio Público Tutelar el pasado 8 de junio.

En el apartado “Situación económica y laboral actual” se consigna que “[e]l grupo familiar transita una situación económica crítica atento a que la Sra.R.B. es el único sostén económico del grupo familiar. Previo a iniciar el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, ella realizaba changas informales, principalmente vendiendo pequeños productos en la vía pública. Lo cual apenas le alcanzaba para la subsistencia diaria. A partir de la medida de contingencia por COVID 19 no tiene ingreso proveniente de dicha actividad. Los ingresos con los que cuentan son los provenientes por de los programas estatales, Asignación Universal por Hijo, Ingreso Familiar de Emergencia, percibido en abril y Subsidio Habitacional. Al momento las necesidades que tiene el grupo familiar son alimentaria, tampoco poseen artículos de limpieza (lavandina, detergente, repelentes de mosquitos) y de higiene personal (jabón de mano, shampu, crema enjugue, toallas higiénicas femeninas). Asimismo, tiene dificultades habitacionales ya que adeuda \$7500 de alquiler correspondientes al mes de abril y mayo, con riesgo de quedar en efectiva situación de calle de no cubrir el alquiler”. Se señala, en este sentido, que según el informe n° 3651/2020-ECIE acompañado por el Ministerio Público Tutelar, la Sra.R.B. refirió no haber recibido ni alimentos, ni artículos de limpieza para el hogar y para la higiene personal.

A esto debe adicionarse que, según nota n° NO-2020-14995712- GCABA-DGDAI, “(...) el

Programa 'Atención para Familias en Situación de Calle' ha incorporado como beneficiaria del aporte extraordinario, conforme con las Resoluciones 381, 501 y 609 MDHYHGC, a la Sra. N.N.R.B., DNI 94.683.770"

En este aspecto, en el apartado "Vivienda" del informe socio ambiental de marras, se indica que "[e]l grupo familiar alquila una habitación con baño privado, en el hotel Pandora, en el barrio de Constitución. Refiere la entrevistada que por la misma abona el monto de \$9000 y que mantiene una deuda de \$7.500 debido a que por el subsidio habitación percibe \$6.000. A partir del mes de abril, debido a las medidas de contingencias por el COVID 19 no pudo abonar la diferencia entre el alquiler y el subsidio. Refiere que el encargado del hotel le manifestó que si no abona lo adeudado deberá 'dejar la pieza' SIC. Asimismo, refiere que en el hotel pusieron un cartel que a partir del mes de julio el alquiler asciende al monto de 10.000, manifiesta que, si bien los y las vecinas le manifestaron la prohibición de aumentar el alquiler dictaminada por [el] Poder Ejecutivo Nacional, el encargado manifestó que hará caso omiso a dicha reglamentación y que quien no abone se tendrá que retirar del hotel, lo cual pone en peligro al grupo familiar de quedar en situación de calle ya que aun sin el aumento anunciado ya debe el 83% de un mes de alquiler".

En otro orden de ideas, en cuanto a la situación de salud del grupo familiar (apartado "Salud") se hace constar que "[l]a Sra.R.B. refiere que es paciente del servicio de consultorios externos del Hospital Moyano por haber cursado cuadro de ansiedad y depresión, al momento manifiesta que se encuentra estable realizando tratamiento farmacológico que le proporcionan en el mencionado hospital. Respecto al niño Ángel, refiere su madre, que no tiene problemas de salud. Realiza sus controles de médicos y vacunación en el Hospital Pedro Elizalde".

Por todo ello, la Trabajadora Social que realiza el informe concluye que "[e]l grupo familiar compuesto por la Sra.R.B. y su pequeño hijo es un grupo monoparental con jefatura femenina, que se encuentra en una situación de vulnerabilidad social y habitacional, vinculada principalmente al empleo precario e inestable que realizaba la adulta de la familia, que al momento de decretado el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio puede desempeñar [sic]. Los ingresos que perciben son íntegramente provenientes de la asistencia estatal, y al momento no garantizan la subsistencia familiar básica, especialmente: **la alimentaria, la**

relacionada con la higiene personal y del domicilio y la habitacional" (el destacado

pertenece al original, en el apartado “Aproximación diagnóstica”).

Entonces, la vulnerabilidad social vendría dada, según los elementos reunidos hasta el presente y sin perjuicio de lo que pudiera decidirse en la definitiva, por encontrarnos en presencia de un grupo monoparental de una mujer de 40 años, quien tiene a su exclusivo cargo la crianza de su niño menor de 6 años, no contando con ingresos fijos a más de los estatales, haciéndose notar que por las medidas de aislamiento social tomadas durante la pandemia, no puede procurarse la totalidad de los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades habitacionales. Ello, pues aún con el aporte extraordinario establecido por las resoluciones n° 381, 501 y 609 del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat este año, no logra abonar la totalidad el alquiler de la habitación en la que reside con su hijo.

En este contexto resulta a todas luces fundado el temor de permanecer en la situación de extrema emergencia habitacional en la que se encuentra el grupo familiar amparista, la cual podría agravarse, ya que dada su situación de escasez de recursos para procurarse sus propios medios, puede presumirse que de no contar con una asistencia estatal adecuada, podría sufrir graves daños por lo que cabe tener por acreditado el requisito del peligro en la demora previsto en el artículo 14 de la Ley N° 2145.

5°) Resuelto lo anterior, cabe señalar que el acceso a la vivienda digna está íntimamente relacionado con otros derechos humanos fundamentales. De hecho, un individuo que no tiene un lugar donde instalarse para pasar sus días y sus noches y debe deambular por las calles no sólo carece de una vivienda, sino que también ve afectadas su dignidad, su integridad y su salud, a punto tal que no está en condiciones de crear y desarrollar un proyecto de vida, tal como lo hace el resto de los habitantes.

En consecuencia, más allá de las condiciones previstas en los regímenes normativos para el otorgamiento de un beneficio asistencial, en la medida en que su aplicación estricta lleva a una situación de desprotección del grupo familiar amparista, corresponde adoptar judicialmente y en forma provisoria las medidas tendientes a asegurar sus derechos. Ello, toda vez que, se ve impedido de acceder a un

derecho fundamental como lo es la vivienda, que la demandada está obligada a garantizar,

en especial cuando se trata de personas de los sectores de pobreza crítica de escasos recursos (arg. art. 31 CCABA en concordancia con el art. 14 *bis* CN).

En este contexto, ante el proceder *prima facie* omisivo de la Administración, en tanto no brinda prestaciones acordes al estado de necesidad del grupo familiar amparista (v. el pedido de aumento realizado y la respuesta dada) y sin que ello implique desconocer las facultades que la Constitución le asigna tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, para implementar los programas o alternativas destinadas a hacer operativo el derecho a la vivienda y al hábitat adecuado (las cuales están sujetas al debido control judicial, conf. conf. CSJN in re “*Q. C., S. Y. e/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo*”, del 24/04/2012), resulta necesario, a fin de asegurar los efectos del proceso, disponer que el GCBA garantice en forma efectiva el derecho a la vivienda del grupo familiar amparista, sin que se contemple “*la posibilidad de que sean derivados a la red de hogares y paradores*”. Ello, conforme lo dispuesto por la Sala III de la Cámara de Apelaciones del fuero in re “*M.H.A. contra GCBA y otros sobre otros procesos incidentales*”, Expte N° 45163/1, sentencia del 27/12/2012.

Por otra parte, teniendo en cuenta lo antes afirmado en cuanto a la verosimilitud del derecho, cabe destacar que en el caso de que la demandada cumpla la cautelar aquí dispuesta mediante la inclusión del grupo amparista en alguno de los programas habitacionales vigentes, el subsidio otorgado deberá ser suficiente para acceder a un alojamiento digno que preserve la unidad familiar (v. en este sentido CamCayt, Sala I, in re “*S.C.M.L. y otros c/GCBA s/ otros procesos incidentales*”, sentencia del 21/09/2012).

6°) Resta ahora tratar la pretensión cautelar relativa a la cuestión alimentaria y entrega de productos de higiene y limpieza.

En este aspecto, debe recordarse que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre prescribe el derecho de toda persona a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la

vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que le permitan los recursos públicos y los de la comunidad (art. XI).

Por otro lado la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que “...[t]oda

persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure (...) la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...” (art. 25, inc. 1º).

A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales reconoce -en lo que aquí interesa- el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (art. 11 inc. 1) y que los Estados partes reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (art. 12 inc. 1).

En cuanto a las obligaciones asumidas por los Estados Partes se encuentran el de respetar los derechos y libertades reconocidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción (art. 1º del instrumento indicado); las de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades (art. 2).

En cuanto al ámbito local, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires garantiza “*el derecho a la salud integral, que está directamente vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente*” (art. 20).

En línea con lo señalado, el art. 17 dispone que “[l]a 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 los que tienen menores posibilidades”.

En el plano legislativo, la ley n° 153 garantiza el derecho a la salud integral, mediante la regulación y ordenamiento de todas las acciones conducentes a tal fin (art. 1º) 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, incs. “d” y “e”).

6.1º) Conforme decreto n° 800/08, se creó en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social (hoy, Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat) el Programa Ticket Social, destinado a asistir a la población de la Ciudad de Buenos Aires que se encuentre en situación de inseguridad alimentaria, con los alcances y objetivos descriptos en el Anexo que forma parte integrante del presente (art. 1º,

v. resolución n° 889/13 y su Anexo, del entonces Ministerio de Desarrollo Social), el cual se materializará mediante la entrega de chequeras de tickets a nombre de los beneficiarios del programa, para ser canjeados por aquellos directamente por alimentos, elementos de limpieza y aseo personal, en todos los comercios adheridos al sistema (art. 2°).

Por otra parte la ley n° 1.878 crea el programa “*Ciudadanía Porteña Con todo Derecho*” consistente en una prestación monetaria mensual por hogar beneficiario que tiene como finalidad 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 (arts. 1 y 2). Asimismo, en el art. 8 dispone que “*la prestación es exclusiva para la adquisición de productos alimentarios y elementos indispensables para la higiene, limpieza del hogar...*”.

El decreto N° 249/2014 reglamentó la ley n° 1.878, disponiendo 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” (art. 8). Asimismo, del inc. 3 del art. 11, inc. 3 se desprende que no se deberá “...*adquirir con la tarjeta de compra del Programa, cualquier otro producto que no se encuentre dentro del rubro alimentos para el consumo humano, elementos indispensables para la higiene y limpieza del hogar, combustión necesaria para la cocción o útiles escolares.*”

Sin embargo, el goce de los beneficios de estos programas son incompatibles con el aporte extraordinario del programa habitacional antes referenciado (art. 4° de las resoluciones n° 381, 501 y 609/MDHYHGC/2020).

6.2°) La Cámara del Fuero ha tenido oportunidad de expedirse en un caso similar al presente, en relación a la obligación estatal de asegurar el derecho a la alimentación adecuada -comprendido por el derecho a la salud- de quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad social y padecen de afecciones.

Allí sostuvo que: “(...) *la obligación estatal en materia de derecho a la vida, a la salud y a la alimentación no se ve cumplida mediante la entrega de alimentos inapropiados para la dieta que*

médicamente ha sido impuesta por el nutricionista al accionante para la enfermedad que padece...; sino que deben concederse expresamente los víveres que son específicamente detallados o, en su defecto, entregar la suma de dinero necesaria para que el demandante los adquiriera por sí mismo en el comercio (...). Así pues, es dable concluir que, por un lado, la situación del actor exige una provisión de alimentos diferente a la que le suministra la demandada de manera generalizada dentro del Programa de Apoyo Alimentario Directo a Familias (...). El término "adecuado" es definido como "Apropiado a las condiciones, circunstancias u objeto de algo". Así pues, la calificación que el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales impone al derecho a la alimentación, esto es, adecuada, impone una obligación más profunda que la simple entrega de alimentos" (conf. Cámara de Apelaciones Contencioso, Administrativo y Tributario. Causa Nro.: 22386-0. Autos: VERA VEGA EDUARDO c/ MINISTERIO DE DERECHOS HUMANOS Y SOCIALES s/ AMPARO. Sala I. Del voto de Dr. Carlos F. Balbín, Dr. Horacio G. Corti, Dr. Esteban Centanaro 30-05-2008).

En un fallo de la Sala I de la Cámara del fuero se rechazó el recurso de apelación impetrado por el GCBA confirmándose la sentencia de primera instancia en cuanto a la cuestión alimentaria de la parte actora. En ese sentido se concluyó que “[l]as constancias de la causa reseñadas en el considerando anterior demuestran que la parte actora estuvo y permanece en situación de vulnerabilidad social, dado que los ingresos que genera 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 en los informes agregados a fs. 58/60 y 267/268.” (Sala I, “Mazzeo Laura Beatriz y otros c/ GCBA y otros s/Amparo” Expediente A70703-2013/0, del 10/09/2015).

6.3°) En consecuencia, de las normas reseñadas y la jurisprudencia citada, cabe concluir que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires garantiza el derecho a la preservación de la salud -el cual el legislador entiende estrechamente vinculado con la alimentación-, y asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas.

6.4°) En cuanto a la verosimilitud en el derecho y el peligro en la demora, entiendo que se encuentran configurados en virtud de la situación de vulnerabilidad social antes referida, sumada a las obligaciones en cabeza del GCBA y a que no contaría el grupo familiar amparista con ingresos para satisfacer sus necesidades alimentarias y acceder a los productos de higiene personal y de

limpieza que requieren, agregándose que el GCBA no se encontraría brindándole a la familia prestaciones en este sentido. Esa imposibilidad de acceder a tales productos conllevaría a una eventual lesión de sus derechos, de mantenerse incólume la situación denunciada.

Se ha consignado en un caso análogo al presente que “[e]l peligro en la demora aparece acreditado por cuanto en las circunstancias de autos la falta de asistencia alimentaria a la parte actora supondría la continuidad, al menos hasta el dictado de una sentencia definitiva, de las circunstancias antedichas, esto es, la perduración de su situación de vulnerabilidad social.” (Sala I de la Cámara de Apelaciones del fuero, *in re “Tumbalobos Casallos Magda Ynes c/ GCBA s/ incidente de apelación”*, expediente n° A7659-2014/1, sentencia del 06/11/15).

En consecuencia, más allá de las condiciones previstas en los regímenes normativos para el otorgamiento de un beneficio asistencial, en la medida en que su aplicación estricta lleva a una situación de desprotección del grupo amparista, corresponde adoptar judicialmente y en forma provisoria las medidas tendientes a asegurar sus derechos. Ello, toda vez que, aquél se ve impedido de acceder a derechos fundamentales como son la salud, que la demandada está obligada a garantizar, en especial cuando se trata de personas de los sectores de pobreza crítica de escasos recursos (arg. art. 31 CCABA, en concordancia con el art. 14 *bis* de la Constitución Nacional).

En este contexto, ante el proceder prima facie omisivo de la Administración, en tanto no brinda prestaciones acordes al estado de necesidad del grupo actor, resulta necesario, a fin de asegurar los efectos del proceso, disponer que el GCBA garantice en forma efectiva el derecho a la salud del grupo familiar amparista.

Si el GCBA decidiera entregar un monto en dinero a fin de cubrir las necesidades de alimentación e higiene personal, el mismo deberá resultar suficientemente adecuado a dicho fin, teniendo en cuenta el listado de productos denunciado en la primera parte del último párrafo del apartado “Situación económica y laboral actual” del informe socio ambiental de marras. Deberá asimismo contemplarse el monto correspondiente para la adquisición de productos de limpieza e higiene personales del grupo familiar.

Ello no implica desconocer las facultades que la Constitución le asigna tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, para implementar los programas o alternativas destinadas a hacer operativo el derecho a la salud y,

asimismo, el relativo al acceso a la vivienda digna. Sin embargo, cabe recordar que "*sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad*" (CSJN, caso "Q." antes citado).

7°) Por último, se debe tener en cuenta que no se advierte que la concesión de la tutela cautelar pretendida pueda ocasionar una frustración del interés público, ni que pueda afectar la prestación de un servicio público o perjudicar una función esencial de la administración (conf. Art. 14 ley n° 2.145).

8°) Por lo tanto, cabe concluir que en el sub examine se encuentran reunidas las condiciones necesarias para acceder a la pretensión cautelar solicitada, y la caución juratoria prestada en el escrito de demanda en el apartado IV.4, aparece, en mi opinión, como una adecuada contracautela dadas las circunstancias del caso.

Por lo expuesto **RESUELVO:**

Hacer lugar a la medida cautelar solicitada y ordenar al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que en el plazo de 2 (días) garantice el acceso a una vivienda digna a la Sra. N.N.R.B. y a su hijo menor de edad, sin que se contemple la posibilidad de que sean derivados a la red de hogares y paradores, teniendo presentes las pautas indicadas en el considerando 5°).

Asimismo, se ordena al GCBA a que en el mismo plazo entregue a la parte actora los alimentos que sean adecuados a sus necesidades alimentarias y los productos de limpieza e higiene personal necesarios para su subsistencia, o el equivalente en dinero para poder adquirir dichos productos, de conformidad con lo expresado en el considerando 6.4°).

Todo ello, hasta tanto exista sentencia definitiva y firme estos autos. La demandada deberá informar en idéntico plazo acabadamente a éste Tribunal acerca de la modalidad de cumplimiento de la presente.

Notifíquese al Ministerio Público Tutelar por cédula electrónica y al GCBA a la casilla notificacionesjudicialespg@buenosaires.gob.ar, conjuntamente con el traslado de la acción, en

ambos casos, con habilitación de días y horas inhábiles.

Asimismo, notifíquese lo resuelto al Ministerio Público de la Defensa a la casilla jbarraza@jusbaire.gov.ar.

Por último, cúmplase con la vista al Ministerio Público Fiscal ordenada en autos a través del sistema EJE.