



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
"2014, Año de las letras argentinas"

"A.R.V. CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)", EXPTE: EXP 40518 / 0

19PRVA

Buenos Aires, de mayo de 2014.- mb

VISTOS Y CONSIDERANDO:

I. R.V.A., por derecho propio y en representación de su hija menor de edad L.S.A., inició la presente acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Ministerio de Desarrollo Social), por hallarse afectados derechos y garantías de rango constitucional, en particular el derecho a la alimentación, a la salud y a la dignidad, por carecer de recursos para acceder a una alimentación adecuada para ella y su grupo familiar (fs. 1).

Solicitó que se ordene al gobierno "*que entregue el dinero suficiente para adquirir los alimentos necesarios para alimentación, de modo tal que permita satisfacer una dieta acorde a las necesidades alimenticias del grupo familiar*" (fs. 1).

La exposición de los hechos y el derecho invocado por la amparista a fin de fundar su pretensión se encuentran reseñados en oportunidad de resolver la medida cautelar (fs. 52/4), a la que —*brevitatis causae*— cabe remitirse. Sin perjuicio de ello, cabe destacar que adujo la inconstitucionalidad del art. 8, ley 1878, en cuanto limita el subsidio en su monto y destino (fs. 14/6, pto. IX.3).

Conferido el traslado de la demanda, se presentó el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, por apoderado, y la contestó de conformidad con lo previsto en la ley 2145 (fs. 74/8), solicitando su rechazo.

Cuestionó la procedencia formal de la acción y, en cuanto al fondo del debate, mencionó que en ningún momento dejó sin cobertura a la actora. Con respecto al planteo de inconstitucionalidad formulado en la demanda sostuvo que el precepto legal impugnado prevé el pago de un subsidio y que con ello se cumple con la normativa constitucional, reconociendo prestaciones de asistencia alimentaria. Al respecto afirmó que "*La CN no promueve derechos individuales exigibles para continuar siendo asistido por el Estado cuando se agotan las prestaciones fijadas en la normativa vigente. Las disposiciones mencionadas, establecen principios y programas y reconocen expresamente que ellos deben implementarse progresivamente*" (fs. 76 y vta.).

A fs. 227/31 y 234/7 dictaminaron los Ministerios Públicos Tutelar y Fiscal, respectivamente.

A fs. 238 pasaron los autos a estudio para dictar sentencia.

II. La procedencia del amparo requiere que el acto de autoridad pública impugnado o la omisión supuestamente incurrida configure una conducta manifiestamente arbitraria o ilegítima (arts. 43, C.N.; 14, C.C.B.A.; y 2, ley 2.145) y que, en el curso de un debate breve, pueda comprobarse la lesión o restricción actual o inminente de derechos reconocidos explícita o implícitamente en la Constitución Nacional, los tratados internacionales, las leyes de la Nación, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires o las leyes dictadas en su consecuencia.

Según resulta de la reseña de los antecedentes de la causa, en la especie la accionante aduce que en razón de su estado de vulnerabilidad social carece de los recursos necesarios para acceder a una alimentación adecuada para ella y su hija menor, y por ello solicita la asistencia estatal para satisfacer sus necesidades alimentarias. Dado que el derecho a la alimentación se relaciona de manera directa con los derechos a la salud, la vida, la dignidad personal y la autonomía individual, y que el objeto litigioso puede esclarecerse con las constancias incorporadas a la causa sin que las restricciones propias del trámite de la acción de amparo supongan un menoscabo del derecho de defensa en juicio de los litigantes, cabe concluir que el cauce procesal escogido por la parte actora resulta procedente.

III.1. El informe nutricional acompañado a la demanda consigna que la actora registra antecedentes de anemia (fs. 27), en tanto que su hija tiene antecedentes de desnutrición (fs. 29). A su vez, del informe presentado a fs. 194/201 —resultante de la evaluación efectuada por la licenciada en nutrición, que refiere hipercolesterolemia y sobrepeso de la demandante y ningún problema de salud de la niña— surge el detalle de la composición del plan alimentario necesario para garantizar el acceso a los alimentos adecuados y acordes a la edad y estado de salud de la señora R.V.A. y de su hija, L. S.; cuyo costo ascendía a la suma de \$ 1.692 a la fecha del dictamen (esto es, 24 de junio de 2013).

Si bien el informe incluye los requerimientos alimentarios de Jorge A. V., pareja de la señora A., lo cierto es que el nombrado no se ha presentado en la causa y no reviste el carácter de parte. Por ello, aunque la actora aludió en la demanda a las necesidades alimentarias del grupo familiar, lo cierto es que el pronunciamiento a dictar en el marco procesal de este juicio habrá de alcanzar solamente a las partes; de manera tal que los datos del informe referidos al señor Vázquez no serán tenidos en cuenta.

El gobierno impugnó el informe nutricional. Además de cuestionar la inclusión del señor Vázquez, cuestión que ha devenido abstracta en razón de lo expuesto precedentemente, expresó que no le consta su veracidad y destacó que —en síntesis— fue realizado por el Ministerio Público de la Defensa sin participación y control de la demandada (fs. 216/8). Al respecto cabe señalar, en primer término, que la prueba en cuestión fue realizada de conformidad con lo dispuesto a fs. 184, providencia que no fue objetada y, por tanto, adquirió firmeza. En segundo término, es pertinente destacar que el informe fue elaborado por un profesional en la materia y tanto el método empleado para su producción cuanto las conclusiones a las que arriba no han sido objeto de cuestionamientos concretos. Por lo demás, la parte demandada no ha propuesto la recepción de alguna otra medida de prueba alternativa a fin de resguardar su derecho de defensa que alega lesionado, lo cual eventualmente hubiese permitido confrontar su resultado con el del dictamen que cuestiona. Así es que corresponde desestimar la impugnación y admitir las conclusiones del informe nutricional (cfr. art. 310, CCAyT).

Ahora bien, de las constancias incorporadas a la causa se desprende que la actora es beneficiaria del Programa Ciudadanía Porteña Con Todo Derecho, y que en tal carácter percibió desde el mes de junio de 2011 la suma de \$ 952, importe resultante del ajuste practicado por la parte demandada en cumplimiento de la medida cautelar dictada en autos (cfr. informe IF-2011-01351481-DGCPOR, del día 10 de agosto de 2011, fs. 122).

III.2. En cumplimiento de lo dispuesto a fs. 222 según la petición del Ministerio Público Tutelar, la demandante manifestó que los únicos ingresos fijos del grupo familiar provienen de los subsidios otorgados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a través de los programas Ciudadanía Porteña – Con Todo Derecho y Atención a Familias en Situación de Calle, por los importes de \$ 952 y 2000 mensuales, respectivamente.

Refirió asimismo que tanto ella como su pareja perciben ingresos inestables, que varían dependiendo de la demanda. En lo que respecta a la señora A., a partir de los cursos de cocina que realizó a través del Programa de Formación e Inclusión para el Trabajo (FIT) se dedica a elaborar comida en su domicilio, que luego vende en comercios de la zona, obteniendo alrededor de \$ 600.- mensuales. Destacó que realiza dicha actividad en el marco del mercado informal de empleo y, por ende, carente de estabilidad y de los beneficios de la seguridad social.

El señor V., por su parte, se desempeña como cadete percibiendo ingresos que dependen de la demanda diaria, pudiendo ascender a la suma mensual de \$ 1.500.- en los mejores meses.

Por consiguiente, en el mes de octubre de 2013 los ingresos mensuales del grupo familiar ascendían a la suma aproximada de \$ 5.052.-; importe que, según lo señalado, comprende los subsidios estatales provenientes de los programas de vivienda y asistencia alimentaria de los cuales es beneficiario el grupo familiar (\$ 2952.-) y los provenientes de actividades laborales de carácter eventual (alrededor de \$ 2.100.-).

La accionante expresó, por último, que los ingresos señalados resultan insuficientes para solventar las necesidades básicas del grupo familiar, por las razones que detalló (fs. 223).

IV. Las pruebas reseñadas, evaluadas en particular y en conjunto y en base a las reglas de la sana crítica, permiten tener por acreditados, por un lado, la situación de vulnerabilidad socioeconómica que atraviesa el grupo familiar —hecho que justificó la inclusión de la accionante en programas estatales de asistencia alimentaria, habitacional y de capacitación laboral— y, por el otro, la insuficiencia del importe destinado a la adquisición de alimentos. Esto último resulta de comparar el importe de \$ 1.692 (estimación de los requerimientos alimentarios de la señora A. y su hija, sobre la base de valores vigentes en el mes de junio de 2013, sin perjuicio de la innegable necesidad de actualizar esa suma en razón de la depreciación monetaria ocurrida desde ese momento) con la suma de \$ 952 que reciben en el marco del Programa Ciudadanía Porteña.

V.1. Conforme la Convención Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales (art. 11). A su vez, la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure —entre otros derechos— la salud, el bienestar y el acceso a la alimentación. En efecto, el precepto citado dispone 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”(art. 25.1.). Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone que los Estados partes “...reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación...y una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho...” (art. 11.1). Además, reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (art. 12, incs. 1 y 2, ap. a).

Es oportuno destacar que las normas de estos instrumentos internacionales sobre derechos humanos cuentan con rango constitucional (art. 75, inc. 22, CN).

En el orden local, la Constitución también garantiza el derecho a la salud integral, que se halla directamente vinculado con la satisfacción de —entre otras— las necesidades de alimentación (art. 20, CCBA).

Por su parte, art. 11, CCBA, dispone que “*La Ciudad promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad*”; en tanto que el art. 17, CCBA, establece que “*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 los que tienen menores posibilidades*”.

Asimismo, hallándose comprometidos los derechos de una persona menor de edad, resulta aplicable el bloque normativo tendiente a la protección integral de sus derechos y la prioridad de las políticas públicas destinadas a ellos, conforme las previsiones de la carta magna local (art. 39), como así también la Constitución Nacional (arts. 33 y 75, inc. 23, entre otros), los tratados internacionales (Convención sobre los Derechos del Niño, ley 23.849), la ley nacional 26.061 y la ley local 114.

Cabe destacar que los derechos enunciados resultan indiscutiblemente operativos. En este sentido, el art. 10, CCABA, establece que: “[r]igen 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”.

A nivel infraconstitucional, la ley 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 concepción integral de la salud, vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente*” (art. 3, inc. “a”).

La ley 1878 creó el programa “*Ciudadanía Porteña. Con todo Derecho*” que tiene por objeto “*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*” (art. 2).

El decreto n° 1646/GCBA/2002 creó el Programa de Apoyo Alimentario Directo a Familias cuya finalidad es *“...asistir a la población de la Ciudad de Buenos Aires que se encuentran en situación de necesidad alimentaria y vulnerabilidad, de conformidad con los objetivos, alcances y modalidad que se establecen en el Anexo...”* (art.1º). El art. 2º de dicha norma establece que *“El apoyo alimentario se materializa mediante la distribución directa de productos alimentarios básicos de la canasta familiar”*. Establece también que el egreso del programa se produce por *“a) Superación de las condiciones que justifiquen el acceso al apoyo alimentario. No hacer uso del beneficio por dos meses. c) Detectarse la falsedad de los datos declarados”* (art. 4º).

A su vez, el decreto n° 1647/GCBA/2002 creó la Unidad de Proyectos Especiales “Compras de Alimentos para Programas Sociales” (art. 1), 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. 2). El Anexo de este decreto enumera tanto alimentos secos como frescos, y entre estos últimos se incluyen verduras, frutas, carne vacuna, etc.

Por su parte, el decreto n° 800/GCBA/2008, reglamentado por la resolución n° 889/GCBA/MDSGC/13, creó el “Programa Ticket Social”, destinado a asistir *“a la población de la Ciudad de Buenos Aires que se encuentre en situación de inseguridad alimentaria* (art. 1). El art. 2 establece como objetivo específico del programa *“Facilitar a las familias residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se encuentren en situación de pobreza y vulnerabilidad social, el acceso a alimentos...”*.

V.2. Descripto sucintamente el marco normativo que rige la cuestión, cabe destacar que, según lo ha puesto de relieve la jurisprudencia, el derecho a la salud se encuentra íntimamente relacionado con el derecho a la vida y a la autonomía personal (Cámara de Apelaciones del fuero, Sala I, autos “Lazzari, Sandra I. c/ ObSBA s/ otros procesos incidentales”, EXP n° 4452/1; CSJN, “Asociación Benghalensis y otras c/ Estado Nacional”, sentencia del día 06/01/00, Fallos: 323:1339, del dictamen del Procurador General de la Nación, que fue compartido por el tribunal).

A su vez, específicamente con respecto a la cuestión que es objeto de debate en este juicio se ha destacado que *“...para un sector de la doctrina, el derecho a la alimentación adecuada constituye —junto con el derecho a la salud— una subespecie 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 derechos humanos y extrema pobreza’, E/CN.4/Sub.2/2002/15, 25/06/2002, pp. 3 y 4, párrafos 4, 15 y sigs.)”* (Cámara de Apelaciones del fuero, Sala I, autos “Vera Vega, Eduardo c/ Ministerio de Derechos Humanos y Sociales s/ Amparo”, EXP n°

22.386/0, pronunciamiento del día 30 de mayo de 2008).

Así pues, el derecho a la alimentación —entendido como el derecho a tener acceso a los alimentos adecuados e indispensables y en cantidad suficiente— hace en definitiva a la subsistencia de la persona, su dignidad, y la vigencia efectiva de derechos fundamentales básicos.

El derecho a un nivel de vida adecuado que reconocen los instrumentos internacionales sobre derechos humanos (PIDESC, art. 11.1; Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25.1), que comprende el acceso a alimentos adecuados y suficientes, debe ser entendido como “*apropiado a las condiciones, circunstancias u objeto de algo*”, de manera tal que la calificación que estas normas imponen al derecho a la alimentación (*i.e.*, adecuada), traduce para el sujeto obligado a satisfacerlo un deber jurídico más profundo que la simple entrega de alimentos o una suma de dinero que no alcancen a cubrir las necesidades básicas según la condición y requerimientos del beneficiario (Cámara de Apelaciones del fuero, Sala I, autos “Vera Vega”, ya citados; *id.*, *id.*, “Barreiro Alcaraz, Tomasa c/ GCBA s/ amparo”, EXP n° 37048, pronunciamiento del día 15 de marzo de 2011).

Es claro que el derecho a la salud —que incluye, como ya ha quedado expuesto, la satisfacción de las necesidades en materia de alimentación (cfr. art. 20, CCBA)— impone al Estado el deber jurídico de asegurar su efectivo goce. En efecto, tal como ha señalado la Sala I de la Cámara de Apelaciones del fuero, “*el Estado no sólo debe abstenerse de interferir en el ejercicio de los derechos individuales sino que tiene, además, el deber inexcusable de realizar prestaciones positivas, de manera que el ejercicio de aquéllos no se torne ilusorio*” (“Pérez, Víctor Gustavo y otros c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo”, sentencia del día 26 de enero de 2011).

Cabe mencionar que, de manera concordante, el deber de prestación estatal ha sido reconocido por la Corte Suprema de Justicia en causas relacionadas con el derecho a la salud (así, por ejemplo, “Asociación Benghalensis”, ya citada, y “Campodónico de Beviacqua, Ana Carina c/ Ministerio de Salud y Acción Social – Secretaría de Programas de Salud y Banco de Drogas Neoplásicas”, pronunciamiento del día 24 de octubre de 2000, entre otros).

VI. Así pues, acreditada la necesidad de asistencia estatal que padece la parte actora en razón de su situación de vulnerabilidad, y la insuficiencia de la prestación que la parte demandada está efectuando en materia alimentaria, corresponde admitir la pretensión.

El núcleo del reclamo consiste en que la señora R.A. y su hija puedan acceder a una dieta que satisfaga sus necesidades alimentarias. Ahora bien, la obligación estatal de prestar asistencia a las personas que lo necesitan puede satisfacerse mediante diversos cauces, todos ellos de resorte de la autoridad administrativa. De allí que la condena no ha de consistir en imponer rígidamente un curso de acción específico, sino en ordenar a la parte demandada que mientras subsista la situación actual de la parte actora le preste adecuada asistencia en materia alimentaria, ya sea mediante la entrega de alimentos en especie que satisfagan los requerimientos de una dieta adecuada según el informe nutricional, o bien del dinero para adquirirlos.

A tal fin, dentro del plazo de quince días la accionante deberá presentar un informe nutricional actualizado, que contemple las posibles variaciones tanto en los requerimientos de la

parte actora —teniendo en cuenta la fecha del último informe y la edad de L.S.— cuanto de los precios de los alimentos, e informes médicos que den cuenta de su cuadro de salud.

Los informes médico y nutricional serán actualizados trimestralmente y puestos en conocimiento del Gobierno de la Ciudad.

Dados los términos de la condena deviene insustancial expedirse acerca del planteo de inconstitucionalidad formulado con respecto al art. 8, ley 1878.

VII. Según lo ha puesto de relieve la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo” (recurso de hecho Q. 64. XLVI, sentencia del día 24 de abril de 2012), en la presente circunstancia se impone que el Estado intervenga con asistencia social en forma integral. La intervención estatal, pues, debe tener por objeto facilitar la superación de la emergencia, de manera tal que las personas alcancen soluciones estables y duraderas, por cuanto el marco asistencial es siempre una situación precaria que en algún momento debe cesar.

Para ello, el Estado debe proveer a la actora el asesoramiento y la orientación necesarios; tal como, por lo demás, lo ha estado haciendo según se desprende de las constancias de autos (cfr. fs. 182, 211 y 223).

Por tanto, la parte demandada habrá de presentar trimestralmente informes que den cuenta de las estrategias de colaboración y asesoramiento implementadas a fin de coadyuvar a la superación de la situación de vulnerabilidad que enfrenta el grupo familiar.

En mérito a las consideraciones vertidas, textos legales y jurisprudencia citados, y de conformidad con lo dictaminado por el Ministerio Público Tutelar y Fiscal; **FALLO**: 1) Haciendo lugar a la demanda entablada por R.V.A. y, en consecuencia, condenando al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a prestarle adecuada asistencia en materia alimentaria, ya sea mediante la entrega de alimentos en especie que satisfagan los requerimientos de una dieta adecuada para ella y su hija L.S., según el informe nutricional, o bien del dinero para adquirirlos. Ello, mientras subsista la situación de vulnerabilidad social del grupo familiar.

2) A tal fin, dentro del plazo de quince días la accionante deberá: a) presentar un informe nutricional actualizado, que contemple las posibles variaciones de los requerimientos alimentarios y/o los precios de los alimentos, e informes médicos que den cuenta de su cuadro de salud; b) los informes médico y nutricional serán actualizados trimestralmente y puestos en conocimiento del Gobierno de la Ciudad.

3) La parte demandada proveerá la actora el asesoramiento y la orientación necesarios —tal como lo ha estado haciendo— debiendo presentar trimestralmente informes que den cuenta de las estrategias de colaboración y asesoramiento implementadas a fin de coadyuvar a la superación de la situación de vulnerabilidad que enfrenta el grupo familiar.

4) Dados los términos de la condena deviene insustancial expedirse acerca del planteo de inconstitucionalidad formulado con respecto al art. 8, ley 1878. 5) Sin costas, atento a que la amparista actúa con patrocinio del Ministerio Público de la Defensa.

Regístrese y notifíquese, a los Ministerios Públicos Tutelar y Fiscal en sus respectivos despachos.