

“ASESORIA TUTELAR N° 3 CAYT (RES. N° 5206/08) Y ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ARTÍCULO 14 CCABA)”, EXPTE: EXP 44701/ 0

///dad Autónoma de Buenos Aires, 28 de marzo de 2014.-

VISTOS Y CONSIDERANDO:

1. Que la Dra. LAURA CRISTINA MUSA, en su carácter de Asesora General Tutelar, y el Dr. JORGE LUIS BULLORINI, en su carácter de Asesor Tutelar, a cargo de la Asesoría Tutelar de Primera Instancia N° 3, inician la presente acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires —Ministerio de Desarrollo Social— (en adelante, GCBA), con el fin de que cumpla con su obligación constitucional de garantizar el derecho a la salud integral, a la alimentación, a la igualdad y a la autonomía personal de todos los niños, niñas y adolescentes y personas con padecimiento en su salud mental que soliciten las prestaciones previstas en los programas alimentarios de la Ciudad de Buenos Aires. Para ello solicitan “[s]e ordene a la demandada adecuar la política pública en materia de alimentación para que de manera inmediata y permanente se garanticen los derechos referidos” (v. fs. 1).

Asimismo peticionan que se ordene “[l]a inclusión en un plazo razonable al Programa `Ciudadanía Porteña. Con todo derecho´ de todas las personas que así lo soliciten. Mientras se sustancia la inclusión, solicitamos que para aquellas personas receptoras del Programa Ticket Social, se ordene que se adecue el monto de la prestación obtenida, como mínimo, a las pautas previstas en el Programa Ciudadanía Porteña, hasta tanto se haga efectivo el acceso a este último” (v. fs. 1).

Por otra parte, dado que consideran imprescindible que de manera urgente se arbitren medidas pertinentes para garantizar el derecho a la salud integral, a la alimentación, a la igualdad y a la autonomía personal de sus representados—de manera provisional y mientras dure el trámite del proceso—como medida cautelar solicitan “[s]e ordene que mientras se sustancia la inclusión al Programa Ciudadanía Porteña, el monto de la prestación obtenida por el Programa Ticket Social se adecue, como mínimo, a las pautas previstas en el Programa citado en primer término” (v. fs. 1).

Refieren que en la Ciudad de Buenos Aires existen programas específicos destinados a garantizar el derecho a la alimentación. Uno de ellos es denominado “Ciudadanía Porteña. Con todo Derecho” —creado por ley— y el segundo es “Ticket Social” —creado por decreto—.

Indican que ambos programas resultan respetuosos de la autonomía personal, las decisiones familiares y la convivencia familiar en tanto otorgan sumas de dinero para que las familias establezcan el contenido y la forma en que se alimentan. De ese modo subrayan que “[t]al como se expresa en el decreto de creación y en la resolución que reglamenta el programa Ticket Social, estos programas priorizan la autonomía familiar a partir de la transferencia”(v. fs. 1 vta.).

Mencionan que en el año 2005 se aprobó la ley de creación del “Programa Ciudadanía Porteña” destinado a efectuar una transferencia de ingresos para garantizar el acceso a la alimentación, así como también 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.

Agregan que las sumas de dinero que se otorgan para garantizar el derecho a la alimentación dependen de la composición familiar. En ese sentido, señalan que las familias perciben —al momento de la deducción de la demanda— sumas cuyo monto promedio es de \$575,03, y que en caso de familias con muchos niños, éste puede ascender a \$ 1.574,2 (v. fs. 1 vta.).

Manifiestan que el acceso a ese programa presenta numerosas dificultades. Agregan que incluso existe una disposición del año 2007 que establece que la inscripción a ese programa se encuentra cerrada (disposición 3–DGCPOR–07).

Señalan que la Defensoría del Pueblo de la Ciudad emitió una resolución por la que recomienda a la Ministra de Desarrollo Social que, entre otras cosas, evalúe la conveniencia de derogar la mentada resolución y arbitrar las medidas necesarias a fin de establecer un sistema de inclusión continua, o en su defecto, periódica cuya frecuencia garantice el derecho a la alimentación (resolución 5206–DPCBA–08).

Aclaran que en el presente caso no se pretende discutir el cierre del programa, dado que es una cuestión de hecho debatible en razón de que la ex Ministra manifestó lo contrario. Ello dado que, aun si se encuentra abierto el ingreso, lo que permitiría la inclusión en un plazo razonable de algunas personas, lo cierto es que un universo de familias no acceden a dicha prestación, sino que padecen una espera irrazonable para la obtención del subsidio (v. fs. 1 vta.).

Concluyen —en este punto— que el problema es claro, “[l]a administración no permite el acceso en un plazo razonable al Programa Ciudadanía Porteña de toda persona que así lo solicite. Resulta evidente, entonces, que durante el tiempo que las personas esperan el acceso no perciben el monto necesario para hacer efectivo su derecho a la alimentación. Esta demora es de seis meses a un año, promedio, lo que incluye en algunos casos plazos que exceden el año” (v. fs. 1 vta.).

Agregan que “[e]l GCBA pretende no desentenderse de esta situación, por el contrario, considera que las personas deben cobrar un subsidio estatal para garantizar el derecho a la alimentación de manera inmediata, y dada la urgencia de los casos, durante la demora en la inclusión al Programa Ciudadanía Porteña, el Estado les provee una prestación de \$ 190, cualquiera que sea la composición familiar, a través de[l] programa Ticket Social, monto que resulta sumamente insuficiente” (v. fs. 1 vta.).

Por ello, sostienen que la política pública para garantizar el derecho a la alimentación es inadecuada. Ello así, porque consideran que el acceso al programa “Ciudadanía Porteña” no se realiza en un plazo razonable para todas las personas que así lo solicitan, y transitoriamente se otorga un paliativo que resulta insuficiente (v. fs. 1 vta./2).

Por tal motivo, resaltan que en esta acción se cuestiona puntualmente la política alimentaria en tanto no garantiza el derecho de manera inmediata para todos los casos, y brinda recursos para subsanar esta situación que resultan insuficientes. Por ello, peticionan la inclusión en un plazo razonable al Programa “Ciudadanía Porteña - Con todo Derecho” de todas las personas que así lo soliciten. Asimismo, mientras se sustancia dicha inclusión, peticionan que—para aquellas personas receptoras del



Programa “Ticket Social”— se ordene que se adecue el monto de la prestación obtenida, como mínimo, a las pautas previstas en el Programa “Ciudadanía Porteña”, hasta tanto se haga efectivo el acceso a dicho programa.

Por otra parte efectúan una reseña de la normativa y sus características. Alegan que es sabido que el GCBA asumió la obligación constitucional de garantizar *“el derecho a la salud integral que está directamente vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación”*, y que a su vez asumió el deber de asistir *“a las personas con necesidades básicas insatisfechas”*.

Reiteran que la disposición 3–DGCPOR–07 establece que la inscripción al Programa “Ciudadanía Porteña” se encuentra cerrada, y en este entendimiento arguyen que *“si la demandada considera que esta norma impide dicho acceso, solicita[n] se declare su inconstitucionalidad en virtud de la violación de los derechos que se alegan en esta acción”* (cfme. fs. 4/4 vta.).

Aseguran que el monto fijado por el Programa “Ticket Social” a febrero de 2012 sin el plus por desnutrición o celiaquía (\$190), ni siquiera alcanza a la valorización de la Canasta Básica Alimentaria –en adelante CBA–, para un adulto equivalente (hombre adulto entre 20 y 59 años, de actividad moderada, que calculado por el INDEC al mes de febrero de 2012, ascendía a \$209,98). Añaden que aquel monto sólo representa el 29,28% de la valorización del monto de la CBA para una familia tipo u Hogar N° 2 según INDEC (que es de \$ 648,85), y el monto fijo de “Ticket Social” más el plus por desnutrición y celiaquía representa el 47,47%.

Acompañan una serie de cuadros gráficos en los que detallan la cantidad de hogares beneficiarios de “Ciudadanía Porteña”; **a)** por tamaño de hogar (cantidad de miembros), **b)** según presencia de menores de hasta 18 años, **c)** según tipo de vivienda, **d)** según monto de la prestación pagada en marzo de 2012 y, por último, un cuadro que detalla el monto promedio del beneficio otorgado por “Ciudadanía Porteña” según tamaño del hogar y tipo de prestación.

Señalan que la protección de la salud se encuentra reconocida tanto en la Constitución Nacional como en los Tratados a los que hace referencia el artículo 75 inc. 22, además de encontrarse consagrada en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención sobre los Derechos del Niño, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo del Salvador”.

Se remiten asimismo a la ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, la Ley Básica de Salud de la Ciudad (ley 153), la ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires (ley 114), entre otros.

Resaltan que según el criterio adoptado en la Observación General N° 14 del Comité de DESC, al igual que todos los derechos humanos, el derecho a la salud *“impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: la obligación de respetar, proteger y cumplir. Esta última comprende la obligación de facilitar,*

proporcionar y promover (...) la obligación de cumplir requiere que los Estados adopten medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho a la salud”.

Remarcan que el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales ha señalado que *“es importante establecer una distinción entre la incapacidad de un Estado Parte de cumplir las obligaciones que ha contraído en virtud del artículo 12 [del Pacto] y la renuencia de dicho Estado a cumplir esas obligaciones”.*

Con relación al derecho a la alimentación, refieren que además de ser considerado uno de los derechos implícitos que protege el artículo 33 de la Constitución Nacional, cuenta con el reconocimiento positivo en los instrumentos de derechos humanos con jerarquía constitucional, a los que se remite en forma detallada.

Citan jurisprudencia internacional y local, y en particular destacan que *“el derecho a la alimentación se refiere en definitiva a la subsistencia de la persona respecto de aquellos que se encuentran en contingencias sociales absolutamente extremas, vale decir, situaciones que ponen en juego de manera manifiesta la subsistencia misma de la persona, y con ello, la vigencia efectiva de derechos fundamentales básicos”* (cfme. fs. 13 vta.).

Añaden que *“el derecho a estar protegido contra el hambre —absorción insuficiente o inadecuada de alimentos— ha sido reconocido como un derecho fundamental en virtud de la supremacía del derecho a la vida”* y que se ha definido como *“el derecho a tener acceso a una alimentación mínima, indispensable, suficiente y adecuada”* (cfme. fs. 13 vta., “Derecho a la Alimentación y Acceso a la Justicia: ejemplos a nivel nacional, regional e internacional, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación”).

Aducen que la Constitución Nacional y los diversos tratados con jerarquía constitucional consagran la garantía de igualdad ante la ley, y refieren que *“el propósito del principio de igualdad es evitar el establecimiento de excepciones y privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias. En consecuencia, si no existen razones objetivas que lo justifiquen, no puede excluirse —sin menoscabo del principio de igualdad— a un grupo de individuos del goce de un derecho que se otorga a otros que se encuentran en idéntica situación y categoría”* (ver fs. 16 vta. y 17).

Puntualizan que el deber del Estado de asegurar el acceso a todos los niños, niñas y adolescentes y a todas las personas con padecimiento en su salud mental de la Ciudad, a las prestaciones básicas de salud y la alimentación, posee un fuerte fundamento igualitario.

En este punto señalan que al ser necesario —en general— esperar el ingreso al Programa “Ciudadanía Porteña”, *“el GCBA trata de manera desigual a individuos que se encuentran en idéntica situación sin criterio de razonabilidad alguno, lo que está expresamente vedado”* (ver fs. 17 vta.).

Aluden al principio de autonomía personal, y refieren que la falta de alimentos adecuados durante el período que no acceden al Programa “Ciudadanía Porteña” disminuye sus capacidades y en consecuencia viola el principio establecido en



el artículo 19 de la CN, el artículo 11 de la CCABA y el principio de autonomía progresiva consagrado en los artículos 5º y 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, citan doctrina y jurisprudencia que abonan su tesis (ver fs. 19).

Hacen una reseña acerca de la protección especial de los derechos de niños, niñas y adolescentes, y mencionan que el Comité del PIDESC ha realizado numerosas afirmaciones acerca de los vínculos entre el derecho a la salud y el derecho a la alimentación de los niños, niñas y adolescentes, y que ha determinado que “*en términos de `asequibilidad, debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistente, los enfermos mentales, etc.*” (ver fs. 20, Observación N° 12 y N° 14).

Remarcan que la omisión denunciada afecta a una serie de derechos del grupo de los niños, niñas y adolescentes y personas con padecimiento en su salud mental que no acceden en un plazo razonable al Programa “Ciudadanía Porteña”, que son considerados de incidencia colectiva.

Luego hace mención a los requisitos formales de la acción, ofrecen prueba, plantean la inconstitucionalidad de los artículos 22 y 23 de la ley de amparo y hacen reserva de los casos constitucional y federal.

2. Que a fs. 484 se libró oficio a la Secretaría General, a efectos de que informe sobre la existencia de otras causas de similar objeto, cuya respuesta —en sentido negativo— obra a fs. 488.

A su turno, se corrió traslado de la medida cautelar a la contraria, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la ley de amparo (ver fs. 489).

A fs. 492/498 el GCBA lo contestó. En primer lugar, alega que los actores carecen de legitimación procesal activa para peticionar la medida cautelar que requieren, no sólo desde el punto de vista formal—en tanto afirma que la “*actuación judicial o extra judicial del Órgano Asesor Tutelar, se encuentra supeditada a que acredite que actúa en representación de menor o incapaz determinado, e indique, lógicamente, la existencia de lesiones o intereses ciertos*”—, sino que además no se ha acreditado —según sus dichos— la afectación de derechos de personas menores de edad o de incapaces determinados carentes de representación, que justifique su intervención (ver fs. 493).

Refiere que la intervención judicial sólo procede cuando existe un “caso, causa o controversia” (cfme. artículo 106 de la CABA), y que “[e]n la especie, la situación jurídica subjetiva alegada por los actores resulta insuficiente para transformar a los presentantes en parte sustancial, toda vez que no han demostrado que existan menores que padezcan daños reales, ciertos, concretos, específicos y directos por parte del GCBA” (ver fs. 494/494 vta.).

Alega que “[e]n el presente, lejos de existir caso judicial, el Asesor Tutelar pretende ejercer un control abstracto de las políticas públicas, supuesto que se encuentra en plena colisión con el plexo constitucional” (ver fs. 495 vta.).

Señala que conforme surge de la documentación que adjunta (fs. 491), existe una actuación regular del GCBA, e indica que la Dirección General de Ciudadanía Porteña se encuentra trabajando en la inclusión al Programa “Ciudadanía Porteña – Con todo derecho”, ley 1878, por lo que deviene innecesaria la medida cautelar peticionada.

Refiere que el circuito y el plazo estipulado para efectuar el traspaso de un Hogar Beneficiario del Programa “Ticket Social” al Programa “Ciudadanía Porteña” *“**se considera razonable**, no evidenciándose una demora como la que aquí se imputa, pudiendo tratarse en aquellos casos puntales que se mencionan en la presente demanda, de casos particularmente complejos o de un error, y no de un funcionamiento habitual para realizar el pase desde un Programa a otro, dando suficiente cuenta de ello el número de Hogares Beneficiarios del Programa Ticket Social que han sido incluidos al Programa Ciudadanía Porteña”* (ver fs. 496 vta., el destacado es original).

Respecto de la petición efectuada por la parte actora referida al monto de la prestación otorgada a través del Programa “Ticket Social”, aduce que no existen fundamentos jurídicos válidos que justifiquen modificar la política pública adoptada por la administración (cfme. fs. 497).

3. Que seguidamente se corrió traslado a la actora de la documentación acompañada por el GCBA a fs. 491, el que fue contestado a fs. 503/506.

A fs. 507 se corrió vista al Ministerio Público Fiscal a efectos de que se pronuncie respecto de la competencia, cuyo dictamen luce a fs. 508. En éste concluye que el Tribunal resulta competente para entender en las presentes actuaciones.

Con posterioridad, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia —en adelante, ACIJ— se presentó como tercero, interpuso acción de amparo (fs. 529/38) y adhirió a la medida cautelar peticionada en autos.

De dicha presentación se corrió traslado a la actora (v. fs. 539), quien contestó que no existían óbices a la incorporación de ACIJ como tercero en las presentes actuaciones (cfme. fs. 542).

A fs. 543, el tribunal tuvo por adherida a ACIJ a la demanda entablada por la Sra. Asesora General Tutelar y el Sr. Asesor Tutelar de primera instancia.

A su turno, el suscripto en los términos de las facultades otorgadas por el artículo 29 del CCAyT, convocó a las partes a una audiencia, de la que da cuenta el acta de fs. 587. En tal oportunidad, el GCBA solicitó la suspensión de los plazos procesales a fin de “evaluar la factibilidad de efectuar una propuesta concreta de un eventual mejoramiento del programa” en cuestión.

En la misma línea, a fs. 591 el GCBA solicitó un prórroga de la suspensión decretada, la que fue otorgada a fs. 596.

En una nueva presentación, a fs. 639/46 la actora amplió demanda y solicitó que se ordene a la demandada que elabore en forma inmediata un protocolo de acceso a las políticas alimentarias *“que explicita toda las etapas que existen entre el ingreso efectivo a Ticket Social y el efectivo cobro del subsidio de Ciudadanía Porteña, detallando los plazos que requiere cada uno de los pasos así como también las formas*



en que se solicita la información a los beneficiarios y se efectúan las notificaciones”. En la misma oportunidad ofreció prueba y requirió se haga lugar a la medida cautelar solicitada.

En ese estado, se convocó a las partes a una nueva audiencia (fs. 649), de la que da cuenta el acta de fs. 665/vta.

A fs. 666, pasaron los autos a resolver la medida cautelar peticionada en autos, y se ordenó el traslado de la demanda.

A fs. 669/78 se resolvió la medida cautelar y se ordenó al GCBA que en el plazo de treinta días cumpla con el dictado de la reglamentación de la ley 1878 que exige su artículo 9°. Asimismo, se dispuso que adopte, en el mismo plazo, las medidas que estime conducentes respecto del Programa “Ticket Social” —decreto 800-GCBA-2008 y modificatorios— a fin de establecer: a) criterios de distinción de los hogares beneficiarios que permitan que la prestación otorgada guarde proporción con la integración de cada hogar, y b) una instancia o pauta de actualización periódica obligatoria del monto de los beneficios.

A fs. 684/85 la actora solicitó la habilitación de la feria judicial, que, previo dictamen fiscal, fue denegada a fs. 689/vta. por la Sra. Jueza de Feria.

A fs. 708 la señora Ministra de Desarrollo Social del GCBA acompañó copia de la resolución 889-MDSGC-2013 del 25 de julio de 2013, que aprueba una nueva reglamentación del Programa “Ticket Social”, a fin de “*da[r] cumplimiento a lo ordenado en punto resolutive II de la manda cautelar dictada por el Tribunal*”. En dicha presentación informó que había brindado instrucciones a fin de “*dar ejecución a la reglamentación de la Ley Nro. 1878 de conformidad con lo exigido en su artículo 9°*”, y que ni bien se efectivizara se acreditaría en el expediente.

Corrido el pertinente traslado, a fs. 710/23, la actora denunció el incumplimiento de la medida cautelar e impugnó por inconstitucionales las normas del Anexo de la resolución 889-MDSGC-2013 mediante las que se pretende dar cumplimiento a la medida y otras que establecen obstáculos para la percepción del beneficio (artículo 4°, párrafos 2° y 6°, artículo 5°, párrafos 1° y 2°, artículo 7°, párrafo 3°, y artículo 11, inciso e). Asimismo, amplió demanda a los fines de que se ordene a la demandada garantizar el acceso de manera adecuada al programa “Ticket Social” de todas las personas que lo requieran, sin exigir plazo alguno de residencia en la Ciudad y con la sola presentación de su documento extranjero, tal como preveía la resolución 1228-MDSGC-2008. En este orden, para el caso en que sea óbice para la procedencia de su petición, planteó la inconstitucionalidad del artículo 7°, incisos a) y c) de la ley 4036. Por último, requirió que se dicte una nueva medida cautelar a fin de ordenar la suspensión de los obstáculos denunciados con relación a la resolución 889-MDSGC-2013 para el acceso al Programa hasta tanto no recaiga resolución definitiva en la causa.

Por su parte, a fs. 731/43 se presentó ACIJ, denunció el incumplimiento de la medida cautelar, impugnó el anexo de la resolución 889-MDSGC-2013 —en particular, el artículo 4°, párrafos 2° y 6°, artículo 5°, párrafos 1°, 2° y 3°, y artículo 7°, párrafo 3°—, y adhirió a la medida cautelar solicitada por la actora.

A fs. 744 se ordenó el traslado del incumplimiento denunciado, de las

impugnaciones y los planteos de inconstitucionalidad efectuados y de la nueva medida cautelar solicitada, los que fueron contestados por el GCBA a fs. 759/65 y 769/75.

A fs. 777 se tuvo por decaído el derecho de contestar la demanda al Gobierno, en atención al tiempo transcurrido desde la fecha de notificación.

A fs. 778 y 779 la demandada planteó revocatoria contra el auto de fs. 777 y requirió, en subsidio, que “*se considere y tenga presente como respuesta a las pretensiones (demanda y ampliación) el conteste formulado en fecha 12 de marzo de 2013*”.

Corrido el pertinente traslado, a fs. 788/vta. se rechazó el recurso de revocatoria incoado y, en cuanto al planteo subsidiario, se tuvo presente lo manifestado para su oportunidad.

A fs. 803/04 obra el dictamen del Ministerio Público Fiscal, en el que se destaca que a fin de resolver la cuestión planteada en autos resulta necesario evaluar diversos aspectos fácticos y que, en caso de considerar el tribunal que en la causa se encuentran probados los hechos invocados por la parte actora, cabría admitir su pretensión.

En tales condiciones, a fs. 806 pasaron los autos a sentencia, providencia que al encontrarse firme deja a los presentes en estado de resolver.

Y CONSIDERANDO:

4. Que ante todo cabe recordar que los jueces no están obligados a pronunciarse sobre todos los argumentos esgrimidos por las partes, ni a hacer referencia a la totalidad de la prueba producida, sino que basta que valoren las que estiman conducentes para la correcta composición del litigio (cfme. artículo 310 del CCAyT; CSJN, *Fallos*: 272: 225, 276: 132, 287: 230, entre otros; FENOCHIETTO, CARLOS EDUARDO, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación*, Buenos Aires, Astrea, 1999, p. 584).

5. Que corresponde en primer término determinar cuál es, en definitiva, el objeto de la pretensión esgrimida en autos. Según se desprende del escrito de demanda y de las posteriores ampliaciones (fs. 1/30bis, 639/46 y 710/23), la actora cuestiona que la política alimentaria del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no garantiza el derecho de las personas a la salud integral, la alimentación, la igualdad y la autonomía personal, en la medida en que no asegura el acceso inmediato y permanente a las prestaciones previstas en los programas alimentarios.

En razón de ello, peticona que se ordene a la demandada adecuar la política pública en materia alimentaria e incluir en un plazo razonable al Programa “Ciudadanía Porteña. Con todo derecho” —creado por ley 1878— a todas las personas



que así lo soliciten. Asimismo, requiere que, durante el trámite de la inclusión, aquellas personas beneficiarias del Programa “Ticket Social” reciban un monto ajustado, como mínimo, a las pautas previstas en el Programa “Ciudadanía Porteña”.

En el mismo orden, requiere que se ordene a la demandada que elabore en forma inmediata un protocolo de acceso a las políticas alimentarias “que *explícite toda las etapas que existen entre el ingreso efectivo a Ticket Social y el efectivo cobro del subsidio de Ciudadanía Porteña, detallando los plazos que requiere cada uno de los pasos así como también las formas en que se solicita la información a los beneficiarios y se efectúan las notificaciones*”(fs. 645 vta.)

Seguidamente, acompañada a la causa copia de la resolución 889-MDSGC-2013 (fs. 699/708) —que aprobó la nueva reglamentación del Programa “Ticket Social”— a fin de acreditar el cumplimiento del punto II de la resolución cautelar dictada a fs. 669/78, la actora y ACIJ requirieron que se declare la inconstitucionalidad de las disposiciones del Anexo de la norma que importan obstáculos para la percepción de la prestación que otorga el programa —en particular, los artículos 4º, 5º, 7º, y 11—, y que, en consecuencia, se condene a la demandada a garantizar el acceso de manera adecuada al programa “Ticket Social” de todas las personas que lo requieran.

Tal como ha sido oportunamente señalado al momento de dictar la resolución cautelar recaída en autos, ha de destacarse que nos encontramos frente a un caso cuyas particulares circunstancias requieren una decisión judicial con el objeto de que el Poder Ejecutivo adecue “*la política pública en materia de alimentación*” (v. fs. 1), a fin de garantizar los derechos constitucionales antes referidos. En este marco, la actora ha realizado una valoración crítica de diversos aspectos relativos al modo en que se implementa el programa diseñado por el Poder Legislativo mediante ley 1878 y de su interrelación con otro programa, de fuente reglamentaria, previsto en el decreto 800-GCBA-2008.

Sobre el punto, cabe recordar que tal como ya lo ha indicado la jurisprudencia del fuero, no corresponde al Poder Judicial efectuar un control sobre la oportunidad o mérito de las políticas sociales implementadas por el GCBA ni, mucho menos, invadir a través de una decisión jurisdiccional competencias propias de otros poderes, sino determinar si la Administración ha cumplido con las normas jurídicas y con los programas creados por el propio Gobierno en el marco de que fijan la Constitución y los Tratados Internacionales vigentes en la materia.. Ello no obstante, cuando las normas constitucionales y supranacionales fijan pautas para el diseño de políticas públicas de las que depende la vigencia de los derechos allí reconocidos, y ante la falta de adopción de medidas o cuando éstas se revelan como insuficientes o inadecuadas, corresponde al Poder Judicial reprochar esa omisión o falencia.

Así, frente a una controversia de este tipo “*corresponde al órgano jurisdiccional corroborar, en primer lugar, si el órgano político cumplió con su deber constitucional de reconocer los derechos y, a tal efecto, diseñó políticas públicas tendientes a asegurar su efectiva vigencia.*

En segundo término, corresponde al juzgador determinar si la política o el programa a tal efecto creados son razonables, es decir, si éstos se ajustan a los

estándares constitucionales y, asimismo, si resultan adecuados para satisfacer los derechos. Si los mencionados programas cumplen con tales presupuestos, ninguna consideración corresponde hacer a los jueces sobre políticas alternativas.

Finalmente y en tercer lugar, es necesario que el magistrado compruebe si, una vez delineadas las políticas y creados los programas respectivos, éstos efectivamente se cumplen.

En consecuencia, de acuerdo a lo sostenido precedentemente, es evidente que la razonabilidad y, luego, el adecuado cumplimiento de las políticas o programas creados a efectos de tutelar el derecho constituyen, en los términos señalados supra, una cuestión susceptible de control judicial” (Sala 1 de la Cámara del fuero, en autos “Acuña, María Soledad c/GCBA s/amparo”, Expte. EXP 15558/0, del 23 de diciembre de 2008, entre otros).

En idéntico sentido se ha expedido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al señalar que la implementación de los derechos sociales requiere en principio de una ley o de una decisión del Poder Ejecutivo y que resulta incuestionable que no es función de la jurisdicción determinar qué planes concretos debe desarrollar el gobierno (*Fallos* 335:452). Sin embargo, el Alto Tribunal se encargó de explicitar, en la misma ocasión, que sí compete al Poder Judicial el control de razonabilidad con que se ejercen las decisiones políticas discrecionales, a fin de atender las garantías mínimas indispensables que hacen a la dignidad de la persona humana.

5.a. Que si bien las objeciones planteadas por el GCBA a la legitimación procesal de la actora fueron desestimadas en la consentida resolución de fs. 669/678, a la vez que a fs. 777 se tuvo por decaído su derecho a contestar demanda; estimo conveniente pronunciarme al respecto una vez más a la luz de lo solicitado a fs. 779.

En primer lugar, corresponde recordar que en la causa actúa como demandante la Asesoría Tutelar N° 3 del fuero, ***pero asimismo litiga como tercero con sus mismas facultades (art. 84, inciso 2° y cc., CCAyT) la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), respecto de cuya legitimación activa no se ha efectuado cuestionamiento alguno.***

Sentado lo expuesto, no puede soslayarse que el artículo 14 de la CCABA en su párrafo segundo, dispone que cualquier habitante de la Ciudad y “*las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos*” pueden interponer acción de amparo “cuando la acción se ejerza contra alguna forma de discriminación, o en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente, del trabajo y la seguridad social, del patrimonio cultural e histórico de la Ciudad, de la competencia, del usuario o del consumidor”.

Al respecto, el Tribunal Superior de Justicia, ha señalado que “*el art. 14 CCBA posibilita legitimaciones de personas no afectadas singularmente por el obrar arbitrario o con ilegalidad manifiesta*” que lo cuestionen por vía de amparo en supuestos en que se invoque la vulneración de un derecho de incidencia colectiva (en autos “*Dr. Ricardo Monner Sanz c/ GCBA s/ amparo [art. 14 CCABA] s/recurso de inconstitucionalidad concedido*” y acumulado, Expte. 4809/06, resueltos el 6 de octubre de 2006, considerando 3 del voto de la mayoría).



Se ha resuelto que en el amparo si la lesión es de un derecho de incidencia social o colectiva no importa que quien lo alegue sea o no titular de un interés personal; por el contrario, resulta suficiente la afectación de un derecho colectivo consagrado por la Constitución y que, quien acciona, revista el carácter de habitante de la Ciudad (Cámara CAyT, Sala 2, autos “*Barila, Santiago c/GCBA s/amparo*”, del 5 de febrero de 2007; también autos “*Ibarra, Aníbal y otros c/ GCBA s/amparo*”, Expte. EXP 31.131/0 resueltos el 31 de marzo de 2009).

En este sentido, el propio Tribunal Superior de la Ciudad ha advertido que más allá de que tanto la Constitución nacional como la porteña utilizan el término “causa” para delimitar la función de sus respectivos poderes judiciales, lo cierto es que la Ciudad, como cualquier provincia, puede escoger un criterio más amplio que la Nación para delimitar el universo de asuntos susceptibles de ser resueltos por sus jueces. No, en cambio, uno más estrecho (voto del Dr. LUIS F. LOZANO, en autos “*GCBA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en ‘Asociación Argentina de Agencias de Publicidad c/GCBA s/impugnación de actos administrativos’*”, Expte. N° 4889/06, del 12 de junio de 2007).

De allí que no quepa aplicar —como pretende la demandada— sin un análisis detallado de las características del caso y del específico marco normativo de la Ciudad, la jurisprudencia de la CSJN por la cual se requiere de un interés “especial” o “directo”, “inmediato”, “concreto” o “sustancial” que permita tener por configurado el “caso contencioso”. Como se expuso, en el ámbito de la Ciudad el constituyente y el legislador han optado —en determinados supuestos como el que se presenta en el *sub lite*— por un diseño más amplio del “caso judicial”.

En estos autos, el MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR demanda judicialmente en defensa del derecho a la salud integral, a la alimentación, a la igualdad y a la autonomía personal de todos los niños, niñas y adolescentes y personas con padecimiento de salud mental que soliciten las prestaciones previstas por los programas alimentarios de la Ciudad de Buenos Aires (cfme. fs. 1). Como lo ha exigido la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, corresponde al actor puntualizar el derecho colectivo que pretende defender y la existencia de un grupo o colectivo afectado por la conducta estatal impugnada, aún cuando el actor no integre ese grupo (cfme. TSJ, “*Barila, Santiago c. GCBA s/amparo*”, sentencia del 4 de noviembre de 2009). Conforme la jurisprudencia de la Cámara, la afectación esgrimida debe ser algo más que el solo cumplimiento de la Constitución y de los principios de legalidad y razonabilidad (cfme. Sala II de la Cámara de Apelaciones en “*Busacca c/ GCBA s/amparo*”, del 17 de noviembre de 2003).

Así planteado, el caso versa sobre derechos de incidencia colectiva, en cuanto se relaciona a supuestas deficiencias en la aplicación de los programas alimentarios de la Ciudad de Buenos Aires, lo cual repercute sobre la salud pública del universo poblacional beneficiario de tales políticas públicas que, a la sazón, resulta el que se encuentra en una situación de mayor fragilidad socioeconómica.

Determinada la categoría de “derecho de incidencia colectiva” (o “derecho colectivo” en la terminología del constituyente porteño) de las cuestiones ventiladas en autos, ha de recordarse que cualquier habitante puede litigar válidamente

en tales casos, por lo que, *a fortiori*, deberá poder hacerlo un magistrado del Ministerio Público, cuya función constitucional radica, entre otras, en “*promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad*” (art. 124, CCABA). Carecería de toda razonabilidad —que la Constitución nacional exige para toda la actuación estatal—, interpretar que un habitante puede litigar en defensa de un derecho colectivo y negar tal posibilidad a un órgano constitucional encargado de “*procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social*” (art. 125, inc. 2, CCABA).

En esta línea se ha expedido reiteradamente la Cámara de Apelaciones del fuero (ver los precedentes citados, y también, “ASESORÍA TUTELAR”, de la Sala 1 del 1º de junio de 2001, entre muchos otros) que se inscribe en el diseño constitucional del Ministerio Público como órgano independiente y con autonomía funcional, cuya principal atribución finca en “promover la actuación de la justicia en defensa [...] de los intereses generales de la sociedad”.

De este modo, en virtud de las consideraciones expuestas, estimo que cabe admitir la legitimación activa de la Asesoría Tutelar y rechazar las objeciones planteadas a su respecto.

Por las mismas razones, corresponde tener por legitimada activamente a la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), recordando que su facultad para exigir judicialmente la reparación de derechos colectivos que se reputan vulnerados ha sido reconocida en numerosas ocasiones tácita y expresamente por las diversas instancias de la jurisdicción porteña (ver, entre muchos otros, TSJ de la Ciudad, “ACIJ c/GCBA s/amparo [art. 14 CCABA] s/recurso de inconstitucionalidad concedido, Expte. 6627/2009, del 15 de febrero de 2011).

6. Que despejado ello, corresponde repasar brevemente el marco jurídico general y particular en que se inserta la cuestión debatida en autos.

Se encuentra fuera de discusión la operatividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En este sentido, con relación concretamente al Pacto Interamericano, la Cámara del fuero ha expresado que “*no puede desconocerse la obligación fundamental de alcanzar los niveles esenciales mínimos de cada uno de los derechos enunciados en ese instrumento, y de su operatividad y exigibilidad judicial en dicho marco. Al respecto, este Tribunal reivindica en forma decidida su facultad de incorporar al examen de razonabilidad el análisis del alcance de las medidas o políticas, considerando que, para ser razonables, éstas deberán atender a quienes más lo necesitan, es decir, aquellos que se encuentran en una situación de mayor peligro o vulnerabilidad en el acceso al derecho social, más allá de su cobertura general (artículos 17 y 31, inc. 2º, C.C.A.B.A.)*” (Sala 2 de la Cámara del fuero, “*Ramallo, Beatriz y otros c/ GCBA s/ amparo*”, sentencia del 12 de marzo de 2005).

Al respecto, cabe señalar que el derecho a la salud tiene rango constitucional y que su privación o restricción manifiestamente ilegítima abre la vía del amparo (cfme. Cámara del fuero, Sala 2 en autos “*Trigo, Manuel Alberto c/ GCBA y otros s/ medida cautelar*”, Expte. EXP. 4582/1, del 13 de mayo de 2002; “*Ayuso, Marcelo Roberto y otros c/ Obra Social de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo [artículo 14 CCABA]*”, Expte. EXP. 20324/0, del 26 de mayo de 2008; CSJN,



“Asociación Benghalensis y otras c. Estado Nacional”, del 1º de junio de 2000, Fallos323:1339).

Asimismo, según la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación (artículo 11) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud, el bienestar y en especial **la alimentación** (artículo 25.1). Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, **incluso de alimentación** y, que los Estados partes deben adoptar medidas a fin de asegurar la plena efectividad de estos derechos (artículos 11 y 12).

En el orden local, el artículo 20 de la Constitución de la Ciudad “*garantiza el derecho de los ciudadanos a la salud integral que está directamente vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación*”, y establece que “*el gasto público en materia de salud constituye una inversión prioritaria*”.

6.a. En este marco convencional y constitucional, la Legislatura de la Ciudad sancionó la ley 1878 (B.O.C.B.A. N° 2362 del 19 de enero de 2006) por la cual se creó el Programa “*Ciudadanía Porteña. Con todo derecho*” que consiste en una prestación monetaria mensual por hogar beneficiario, no retributiva, intransferible e inembargable (cfme. artículo 1º).

Dicho programa tiene como objetivo efectuar una transferencia de ingresos a los integrantes de los hogares beneficiarios y la prestación “*se dirige a sostener el acceso a la alimentación de los beneficiarios así como a promover el camino 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*” (artículo 2º).

Establece qué sectores sociales serán sus beneficiarios (artículo 4º), detalla los requisitos formales para dar trámite a su acogimiento, esboza el procedimiento de selección (artículo 7º y 9º) y precisa el procedimiento por el que se calcula el monto que corresponde a los beneficiarios —con sujeción a una actualización semestral en función de la variación de la canasta básica alimentaria según el INDEC—, así como la modalidad de pago (artículo 8º, cfme. texto artículo 1º de la ley 2408).

A su vez, la norma determina la corresponsabilidades de los beneficiarios en materia de salud y educación, y otras vinculadas con al deber de información fidedigna, la adecuada utilización de los recursos del programa y la capacitación y búsqueda de empleo por parte de los beneficiarios (artículo 10).

En cuanto al procedimiento para la selección de los aspirantes a la prestación que otorga el programa, señala que se inicia con la solicitud de inscripción “*conforme las modalidades y condiciones que establece la reglamentación de la presente*” (artículo 9º). Del artículo 13 se desprende, por otro lado, que la norma debía ser reglamentada dentro de los sesenta (60) días de su promulgación.

6.b. Por otra parte, el Poder Ejecutivo, a través del decreto 800-GCBA-2008 (B.O.C.B.A. N° 2970 del 14 de julio de 2008) creó en el ámbito del Ministerio de

Desarrollo Social el “*Programa Ticket Social*”, destinado a “*asistir a la población [en situación de vulnerabilidad social] de la Ciudad de Buenos Aires que se encuentre en situación de inseguridad alimentaria*” (artículo 1°). Sus destinatarios son las “*familias residentes en la Ciudad de Buenos Aires que se encuentran bajo la línea de pobreza conforme a los criterios y datos publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), o por el organismo competente local que se cree al efecto*” (artículo 3° del Anexo del decreto). El programa se materializa mediante la entrega de chequeras de tickets a nombre de los beneficiarios, para ser canjeados por aquellos directamente por alimentos, elementos de limpieza y aseo personal, en todos los comercios adheridos al sistema (cfme. artículo 2° del decreto).

La norma señala que la inclusión en el programa es incompatible con la percepción del beneficio que otorga el Programa “Ciudadanía Porteña” (artículo 5° del Anexo).

Recientemente el decreto 154-GCBA-2013 (B.O.C.B.A. N° 4146 del 7 de mayo de 2013) introdujo modificaciones al programa, consistentes en la incorporación de la posibilidad de utilizar medios electrónicos para la entrega del beneficio y la delegación en el Ministerio de Desarrollo Social de la facultad de establecer el monto del beneficio a otorgar, así como las condiciones de ingreso y permanencia.

Más tarde, mediante resolución 889-MDSGC-2013 se dejó sin efecto la resolución 1228-MDSGC-2008 y se aprobó la nueva reglamentación del Programa “*Ticket Social*” (B.O.C.B.A. N° 4207 del 2 de agosto de 2013), cuya copia fue acompañada a estas actuaciones a fin de “*da[r] cumplimiento a lo ordenado en el punto resolutivo II de la manda cautelar dictada por el Tribunal*” (v. fs. 699/708).

La norma establece los sectores sociales que podrán acceder a la prestación que otorga el programa y las condiciones de acceso y dispone que el monto de la asistencia básica —fijado en trescientos veinte pesos (\$320) por resolución 1366-MDSGC-2013 (B.O.C.B.A. N° 4288 del 28 de noviembre de 2013)— será actualizado periódicamente de acuerdo con la variación en el incremento de la canasta básica de alimentos establecida por el INDEC (artículos 3°, 4° y 5° del Anexo de la resolución).

6.c. Por su parte, la Legislatura porteña sancionó la ley 4036 (B.O.C.B.A. N° 3851 del 9 de febrero de 2012), que tiene por objeto “*la protección integral de los [d]erechos [s]ociales 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*”.

En relación con las prestaciones económicas de las políticas sociales, prescribe que en ningún caso podrán ser inferiores a la canasta básica de alimentos establecida por el INDEC (artículo 8°). De la cláusula transitoria del artículo 38 surge que el Gobierno de la Ciudad debió adecuar la totalidad de los programas sociales a las previsiones de la norma en el plazo de un año de sancionada.

7. Que, circunscripto el marco legal dentro del que cabe tratar la cuestión sometida a estudio, en primer término se analizará la pretensión tendiente a que se ordene a la demandada la inclusión en un plazo razonable al Programa “Ciudadanía



Porteña” de todas las personas que así lo soliciten y expliciten —mediante la elaboración de un protocolo de acceso a las políticas alimentarias— las etapas y los plazos que se presentan entre el ingreso al Programa “Ticket Social” y el efectivo cobro del beneficio que otorga el Programa “Ciudadanía Porteña”, la forma en que se requiere información y se efectúan las notificaciones a los interesados (cfme. fs. 1 y 645 vta.).

En este sentido, sostiene la actora que *“no caben demasiadas razones para que el GCBA demore entre 6 meses y un año evaluando a un hogar para saber cuál sería el monto adecuado para garantizar su derecho a la alimentación”* y concluye que el Gobierno incumple su deber de garantizar el derecho a la salud integral, la alimentación, la igualdad y la autonomía personal durante el período en que los niños, niñas, adolescentes y personas con padecimientos de salud mental no se encuentran incorporados al programa (v. fs. 7/vta.).

7.a. En virtud del modo en que ha quedado planteada la controversia de autos, he de tener por acreditados los siguientes hechos, relevantes a los fines de adoptar una decisión respecto del fondo de la cuestión.

A fs. 32/vta. obra copia de la resolución 3-DGCPOR-2007 mediante la cual el Director General de Ciudadanía Porteña determina que la inscripción al programa se encuentra cerrada, *“no habiéndose determinado una nueva fecha de inscripción, la cual será difundida públicamente”*.

A fs. 34/37 luce la resolución 5206-DPCBA-2008, en cuyo marco la Defensora del Pueblo de la Ciudad recomienda a la Ministra de Desarrollo Social evaluar la conveniencia de derogar la resolución 3-DGCPOR-2007 y arbitrar las medidas necesarias a fin de establecer un sistema de inscripción continua o de inscripciones periódicas con una frecuencia que garantice el acceso a la alimentación de los hogares que pudieran encontrarse en las prioridades de la ley 1878. Asimismo, solicita la inscripción a “Ciudadanía Porteña” de un grupo de familias allí detallado de manera directa.

A fs. 606/16 se encuentra agregada la resolución 2195-DPCBA-2011, de la cual se desprende que *“todo/a vecino/a de esta ciudad que solicite asistencia alimentaria sólo puede aplicar al Programa Ticket Social y, transcurrido un plazo, no especificado y únicamente por decisión de las autoridades del mismo, será pasado al programa de mayor alcance”*. Agrega que, en los seis (6) casos estudiados en el marco de su investigación, se vislumbra una demora que excede los dos años para el traspaso a “Ciudadanía Porteña” (v. fs. 608 vta.). En el marco de esta actuación, la Defensora recomienda, entre otras cuestiones, establecer un sistema de inscripción continua al Programa “Ciudadanía Porteña”, incorporar de manera directa a este programa a todos los beneficiarios de “Ticket Social” que reúnan los requisitos establecidos en la ley 1878, y abstenerse de privar de los beneficios de “Ticket Social” a quienes reciban sus prestaciones hasta tanto se haga efectiva la incorporación.

A su vez, de la resolución 3171-DPCBA-2011—obrante a fs. 617/23—surge que, según los datos de veintinueve (29) casos reseñados, en promedio existe una demora de nueve (9) meses para que la incorporación a “Ciudadanía Porteña” se efectivice mediante el depósito del subsidio que otorga. Asimismo, señala que en promedio estas familias no recibieron ningún tipo de prestación destinada a tutelar el

derecho a la alimentación durante ocho (8) meses (v. fs. 622).

Por último, a fs. 624/29 luce la resolución 920-DPCBA-2012, que da cuenta de determinados casos en que se desarticuló la asistencia brindada por el Estado respecto de familias que percibían las prestaciones de los programas alimentarios, en virtud de lo cual recomienda agotar todas las instancias antes de proceder con la baja o suspensión del beneficio. Igualmente, recomienda evaluar y, en caso de corresponder, incorporar a “Ciudadanía Porteña” a las familias allí indicadas que son beneficiarias de “Ticket Social”.

Respecto del procedimiento de traspaso del Programa “Ticket Social” a “Ciudadanía Porteña”, se desprende de los informes IF-2011-02309141, IF-2011-01818408, IF-2011-01818353, IF-2011-02036493 y IF-2011-01118484 de la Dirección General de Ciudadanía Porteña —todos ellos emitidos en el marco de los reclamos planteados por las personas asistidas por el Ministerio Público Tutelar o a partir del requerimiento de informes—, que dicha Dirección *“se encuentra trabajando en la inclusión al Programa Ciudadanía Porteña [...] de aquellos hogares que se encuentren como beneficiarios del Programa Ticket Social, dichas inclusiones se efectivizan en el momento en que los hogares se encuentran en condiciones de acceder a dicho Programa y en tanto y hasta tanto los mismos cumplan con los requisitos establecidos por la Ley 1878, y con el objeto de que durante dicho transcurso los peticionantes logren cubrir las necesidades básicas alimentarias, esta Dirección General continúa prestando el beneficio establecido por el Decreto N° 800/08”* (v. fs. 41, 53, 66, 433 y 82).

Por otra parte, a fs. 491 el GCBA acompañó la nota NO-2012-01305672-DGCPOR, de la que surge que mediante disposición 3-DGCPOR-2007 *“se dispuso el cierre de inscripciones directas al Programa Ciudadanía Porteña en forma masiva [...] no debiéndose entender con ello el cierre total de nuevas inscripciones, en tanto se intentó **implementar un circuito a través del cual se brindara una prestación básica e inmediata** a los beneficiarios durante el transcurso e la evaluación del hogar”*.

Asimismo, en dicha nota se describe **el mecanismo de traspaso e inclusión al Programa “Ciudadanía Porteña”, comprensivo de las siguientes etapas:** a) evaluación permanente de los hogares beneficiarios del Programa “Ticket Social” a fin de identificar los que reúnen los requisitos establecidos en la ley 1878, de acuerdo con la información suministrada por el SINTyS y el Registro Único de Beneficiarios; b) notificación a los hogares a efectos de formalizar la inscripción y que el titular acompañe la documentación necesaria para la inclusión en el programa; y c) transcurso de un plazo de 30 a 60 días para la finalización del trámite hasta la efectiva percepción del beneficio, en los casos en que los titulares cumplen con la presentación de la documentación en tiempo y forma.

Se aclara que el SINTyS y el Registro Único de Beneficiarios se encuentran fuera de la órbita de la Dirección General de Ciudadanía Porteña, en razón de lo cual *“no posee injerencia alguna en los términos y plazos que operan dichas dependencias”*.

En otro orden, a fs. 547 obra el expediente 1413526-SSFFYC-2012, que pone de manifiesto que la Dirección General de Ciudadanía Porteña dejó “sin efecto y



de hecho” la disposición 3-DGCPOR-2007 al traspasar beneficiarios del Programa “Ticket Social” a “Ciudadanía Porteña”.

En la misma actuación, el Subsecretario de Fortalecimiento Familiar y Comunitario realiza **una diferenciación entre ambos planes alimentarios**, al señalar que “Ciudadanía Porteña” es un programa universal, horizontal, objetivo y equitativo, que prevé una contraprestación obligatoria, en tanto que “Ticket Social” prácticamente no establece requisitos para su ingreso, sino que *“satisface una necesidad inmediata”*. Finalmente, con relación a la inclusión a “Ciudadanía Porteña”, añade que *“es compleja y lleva tiempo”*.

Por su parte, en la audiencia de la que da cuenta el acta de fs. 587, con referencia a ambos programas, la demandada señala que *“los programas no son iguales. “Ticket soluciona la necesidad inmediata, En cambio ciudadanía apunta a otras aristas”*.

7.b. De la valoración de las constancias acompañadas a la causa, se colige que el cierre de la inscripción directa al Programa “Ciudadanía Porteña” —instrumentado mediante la resolución 3-DGCPOR-2007—ha implicado en los hechos el establecimiento de un procedimiento o “circuito” previo para acceder al programa, que excede los recaudos establecidos en la ley 1878 y que se materializa a través de la inscripción al Programa “Ticket Social”. Así, el acceso al primero de los programas sólo se consigue desde este último (cfme. fs. 41, 53, 66, 433, 82 y 491).

Por otro lado, ha quedado en evidencia, a raíz de las manifestaciones de la demandada en cuanto al mecanismo de traspaso de un programa a otro (cfme. fs. 491), que hasta el efectivo cobro de la prestación que otorga “Ciudadanía Porteña” el trámite insume entre 30 a 60 días contados desde la notificación a efectos de que el interesado formalice la inscripción y acompañe la documentación necesaria, plazo al que cabe añadir: a) el lapso durante el cual el Gobierno individualiza a los posibles beneficiarios en el proceso de “evaluación permanente” de los hogares; b) el tiempo que demoren el SINTyS y el Registro Único de Beneficiarios en suministrar la información requerida a tal fin; y c) el que pudieran insumir las dificultades que se presentasen para notificar a los beneficiarios o para que éstos obtengan toda la documentación necesaria a fin de ingresar al programa.

A su turno, además de la información aportada por la actora respecto de los reclamos efectuado por sus asistidos, surge de fs. 608 vta. y 622 que la Defensoría del Pueblo ha constatado en los casos reseñados en las resoluciones 2195-DPCBA-2011 y 3171-DPCBA-2011 una demora que se extiende desde los nueve (9) meses a los dos (2) años para la incorporación a “Ciudadanía Porteña”.

De acuerdo con las observaciones efectuadas, resulta evidente que el tiempo que demanda el trámite de inclusión a “Ciudadanía Porteña” excede ampliamente el plazo señalado por la demandada a fs. 491 y 496 vta. —entre treinta (30) a sesenta (60) días—.

Si bien no es posible determinar con exactitud dicho plazo, en la medida en que el Gobierno no ha especificado la demora que implica el “procedimiento de traspaso” con referencia a cada una de las etapas que incluye, lo cierto es que de lo

expuesto hasta aquí, y de acuerdo con las constataciones realizadas por la Defensora del Pueblo de la Ciudad, resulta que el tiempo que insume el trámite hasta la efectiva percepción del beneficio es manifiestamente irrazonable, de cara a la importancia de los derechos en juego y el compromiso asumido por el Estado de tomar medidas apropiadas para asegurar su efectividad.

7.c. Desde otra perspectiva, resulta menester recordar que el mandato convencional y constitucional relacionado con el derecho a gozar de una alimentación adecuada fue instrumentado ***por el legislador*** en el ámbito de la Ciudad a través del Programa Ciudadanía Porteña creado por ley 1878.

Dicha norma establece en su artículo 9° las pautas generales que deben regir el “*procedimiento para la selección de los/as beneficiarios/as*”, y reza que éste se inicia “*con la solicitud de inscripción por parte de las personas que revisten el carácter previsto en el artículo 5° de la presente ley, **conforme las modalidades y condiciones que establece la reglamentación de la presente**” (el destacado no es original).*

Así, la norma exige expresamente que el Poder Ejecutivo, en el marco de la facultad/deber que le otorga el artículo 102 de la Constitución de la Ciudad, dicte un reglamento ejecutivo que detalle cuáles son las “*modalidades y condiciones*” que deberán seguirse para acceder al programa diseñado por el legislador.

Según se desprende a las constancias de autos, tal obligación no ha sido cumplida en lo que al artículo 9° de la ley 1878 se refiere. Es que, sólo puede constatarse el dictado del decreto 471-GCBA-2006 (B.O.C.B.A. N° 2442 del 19 de mayo de 2006) que delegó en el por entonces Ministerio de Derechos Humanos y Sociales “el dictado de los actos administrativos, reglamentos y celebración de instrumentos específicos que resulten necesarios para la implementación de lo previsto en el Convenio Marco de Cooperación celebrado entre el Ministerio del Interior, la Dirección Nacional de Migraciones y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Todo ello relacionado con la exigencia prevista en el artículo 7°, inciso “a” de la ley 1878 respecto de la presentación de “documento nacional de identidad argentino”.

Asimismo, la resolución 715-MDS-2008 (que no estaría publicada en el Boletín Oficial) aprobó la implementación en el ámbito del Programa Ciudadanía Porteña del componente “Estudiar es Trabajar”, que tiene por objeto que los beneficiarios asistan a instituciones pertenecientes a la educación formal, en tanto que la resolución 923-MDS-2010 (B.O.C.B.A. N° 3533 del 28 de octubre de 2010) amplió el rango de edad de los jóvenes a quienes se dirige el componente “Estudiar es Trabajar”, “*de conformidad con los alcances y modalidades que establece la Resolución N° 715/MDSGC/2008*”. Por último, de advierte que mediante resolución 905-MDSGC-2013 (B.O.C.B.A. N° 4231 del 6 de septiembre de 2013) se aprobó la implementación del componente materno infantil en el ámbito del Programa.

A lo expuesto, cabe agregar que por disposición 3-DGCPOR-2007 (no publicada en el Boletín Oficial), se decidió —tal como lo admite la demandada a fs. 491 y 587— el “*cierre de inscripciones directas al Programa Ciudadanía Porteña en forma masiva*”. La situación planteada por esta disposición fue asimismo objeto de crítica por parte de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad a través de sus resoluciones 5206-DPCBA-2008 (cuya copia obra a fs. 602/605) y 2195-DPCBA-2011 (fs. 606/15).



El mismo orden, si bien a fs. 708 la señora Ministra de Desarrollo Social del GCBA consintió el punto I de la resolución cautelar (v. fs. 678) e informó que había brindado instrucciones a fin de “*dar ejecución a la reglamentación de la Ley Nro. 1878 de conformidad con lo exigido en su artículo 9*”, ello no ha sido cumplido y acreditado en el expediente.

De este modo, cabe tener por probado en autos que la política pública diseñada especialmente en la materia por el legislador en el año 2005, no contaría aún a la fecha con la reglamentación específica que la propia norma requiere a fin de detallar y precisar las “*modalidades y condiciones*” de su procedimiento de inscripción y selección de beneficiarios.

7.d. En paralelo, cabe efectuar las siguientes consideraciones con relación a la circunstancia de que el ingreso al Programa “Ciudadanía Porteña” (ley 1878) se efectúe a través del Programa “Ticket Social” (decreto 800-GCBA-2008), o dicho de otro modo, que se evalúe a los beneficiarios del Programa Ticket Social y, si cumplen las condiciones exigidas por el Programa Ciudadanía Porteña, se efectúe su “*traspaso*”.

Sobre ambos programas, la demandada ha afirmado en autos que “*Ciudadanía Porteña es un programa universal, horizontal, objetivo, equitativo que tiene una contraprestación obligatoria del hogar beneficiario. No es lo mismo que el Programa Ticket que prácticamente no tiene requisitos, solo satisface una necesidad inmediata*” y que “*es equivalente al ‘Abrigo’ de los paradores en política habitacional, es un mínimo*” (fs. 547/vta.).

También puede concluirse de la mera observación de las normas que dan vida a ambos programas y de los términos expresados por las autoridades administrativas a cargo de las políticas públicas en cuestión (ver fs. 491, 545/48, 587, 665, etc.), que ambos programas difieren en sus objetivos, monto de sus prestaciones, modalidad de la actualización de su monto, etc. En tal sentido, se ha coincidido en autos en calificar en “*más integral*” a Ciudadanía Porteña y “*de emergencia*” a Ticket Social.

Sin embargo, el Programa que pretende lograr una mayor y más efectiva protección del derecho constitucional involucrado, y que a la vez goza de un superior nivel normativo, en tanto ha sido producto de la deliberación y consenso mayoritario de los representantes del pueblo de la Ciudad expresados en su Poder Legislativo, ***resulta ser el que carece de la reglamentación que el propio legislador ha exigido.***

En efecto, el Programa Ciudadanía Porteña creado por ley 1878 no goza de una reglamentación específica que detalle las “*modalidades y condiciones*” para acceder a sus beneficios. Tal carencia no puede ser válidamente suplida por la aplicación —sin respaldo normativo de ningún nivel— de las condiciones de acceso a *otro programa*, con objetivos, requisitos y modalidades diversas. Tampoco por la existencia de otros programas que, si bien contribuyen seguramente a garantizar el derecho a la alimentación de ciertos sectores de la población (Apoyo a Grupos Comunitarios, Programa Comedores, etc. tal como informa a fs. 658 la demandada), no ofrecen el particular tipo de cobertura que el legislador garantizó al dictar la ley 1878, que avanza además en la materialización de otros derechos (autonomía individual, salud, educación, etc.).

Es que, la loable intención expresada por la demandada que animaría la decisión de ingresar a *Ticket Social* a los potenciales beneficiarios de *Ciudadanía Porteña* con el objeto de que accedan más rápidamente a algún tipo de cobertura asistencial hasta tanto completen el circuito de ingreso al programa de la ley 1878, ***no basta para subsanar el vacío reglamentario que existe respecto de las “modalidades y condiciones” de ingreso a Ciudadanía Porteña.*** De este modo, el/la ciudadano/a que desee iniciar el trámite de inscripción al Programa, carece de las normas puntuales y específicas que —en el marco que debe regir toda actividad administrativa, esto es una Ley de Procedimiento Administrativo respetuosa de los principios constitucionales— le fijen tal cauce formal, sus plazos, condiciones, etc.

Pasando en limpio. Tal y como afirma la demandada, se trata de dos programas diferentes en muchos aspectos. El uno, con menor cobertura y “de emergencia”, posee un detalle del modo en que puede accederse a él (decreto 800-GCBA-2008, decreto 154-GCBA-2013, Anexo de la resolución 889-MDSGC-2013, que dejó sin efecto la resolución 1228-MDSGC-2008 y aprobó la nueva reglamentación del Programa “Ticket Social”). El otro, de rango legal, con mayor cobertura y objetivos más amplios, no lo posee, pese a lo dispuesto en el artículo 9° de la ley 1878.

En ese contexto, el hecho objetivo dado por la carencia de una reglamentación específica para el programa diseñado en la materia por el Poder Legislativo en ejercicio de sus facultades constitucionales, afecta su operatividad y efectividad.

En primer lugar, pues al no encontrarse expresamente explicitadas en acto normativo alguno cuáles son aquellas “*modalidades y condiciones que establece la reglamentación*” a las que remite el artículo 9° de la ley 1878, se coloca en una situación de desventaja o incertidumbre a quienes necesiten ejercer su derecho constitucional a través de este instrumento de política pública diseñado por el legislador; a la sazón, los sectores más vulnerables de la Ciudad.

En segundo, ya que la falta de reglamentación de la ley 1878 implica que, actualmente, sus potenciales beneficiarios deban tramitar un “doble acceso”, con su consiguiente dilación temporal. Primero, a “Ticket Social” a través de los procedimientos detallados anteriormente en el Anexo de la resolución 1228-MDS-2008 y actualmente en el Anexo de la resolución 889-MDSGC-2013 y, una vez incorporados a ese programa, recién comenzaría el análisis de su ingreso a Ciudadanía Porteña, a la luz de “*modalidades y condiciones*” que no se encuentran reglamentadas. El perjuicio que genera en la población beneficiaria la ilegítima extensión del período de tiempo que insume el trámite de ingreso surge evidente.

En este contexto, tampoco pueden dejar de valorarse —además de las circunstancias de hecho invocadas por la parte actora en su demanda— las situaciones y presentaciones que dieron origen a las numerosas resoluciones emanadas de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, que dan cuenta de una gran cantidad de inconvenientes relacionados con el ingreso y permanencia en el programa Ciudadanía Porteña (ver resoluciones 5206-DPCBA-2008; 2195-DPCBA-2011; 3171-DPCBA-2011; 920-DPCBA-2012, cuyas copias obran a fs. 602/29).

Al respecto, la demandada sólo ha expresado que el contenido de la



pretensión de la parte actora en relación a la definición de un “protocolo de acceso” para el Programa Ciudadanía Porteña, “*ya se encuentra establecido en la propia ley 1878 de Ciudadanía Porteña, [y] en la Ley 2408*” y que “*en el caso bajo examen, es de aplicación también la Ley porteña Nro. 4036*” (fs. 661).

La insuficiencia de tal argumento resulta evidente, en tanto, por un lado, la ley 1878 carece del detalle de las pautas para el acceso al programa, cuestión que expresamente deriva a su reglamentación (primer párrafo, art. 9º, “*conforme las modalidades y condiciones que establece la reglamentación de la presente*”) y, por el otro, la ley 4036 establece criterios generales aplicables a la totalidad de las políticas sociales que desarrolle el Gobierno de la Ciudad. Va de suyo que tampoco los términos de la cláusula transitoria de la ley 1878 (modificada por ley 2062) podrían en modo alguno brindar un soporte legal a la modalidad desplegada por la demandada, en tanto se refieren al modo de gestionar la transición entre los planes alimentarios ya existentes con anterioridad a la creación del Programa Ciudadanía Porteña, y por lo tanto no pueden extenderse a un plan creado *con posterioridad* a la ley 1878.

En efecto, como ya ha quedado expuesto, **desde el año 2005** la propia ley 1878 exige en su artículo 9º una reglamentación específica, en tanto que la 2408 modifica aspectos puntuales del programa y la 4036, efectúa definiciones generales respecto de la política de protección integral de los derechos sociales en la Ciudad, sin efectuar menciones específicas al programa Ciudadanía Porteña.

A todo lo expuesto cabe agregar que la misma norma dispone que la reglamentación debía ser efectuada por el Poder Ejecutivo dentro de los sesenta (60) días de su promulgación, plazo que se encuentra ampliamente vencido en ya casi una década. En consecuencia, en el caso se verifica por parte de la autoridad administrativa el incumplimiento del deber de reglamentar una ley, expresamente impuesto por el legislador, lo que habilita la intervención judicial para subsanarlo (cfme. doctrina de la Sala 3 de la Cámara de Apelaciones del fuero, *in re “P. C. c/ GCBA.”*, Expte. EXP 41.958/0, sentencia del 26 de junio de 2013, entre otros).

Sobre el punto, no puede soslayarse que la Constitución de la Ciudad establece que los derechos y garantías “*no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación*” (artículo 10) y que un aspecto básico de la división de poderes en la república democrática estaría dado por el respeto por parte del Poder Ejecutivo de las decisiones del Poder Legislativo y del cumplimiento de las tareas que éste le encomienda.

La reglamentación de la ley 1878 se encuentra estrechamente vinculada con el adecuado cumplimiento de la política o programa creado por el legislador con el fin de tutelar los derechos, lo cual determina que su omisión deba ser valorada por los jueces en las causas en que han sido llamados a conocer. Se ha señalado que al revisar las conductas del Poder Ejecutivo, éstos “*más que invadir zonas de reserva de los otros poderes cumplen con su función esencial en el contexto de un Estado Social y Democrático de Derecho, esto es, garantizar el ejercicio pleno de los derechos*” (Sala 2 de la Cámara del fuero, “*Asesoría Tutelar N° 1 ante la Justicia en lo CAyT de la CABA c/ GCBA*”, sentencia del 8 de noviembre de 2011, Expte. EXP 24708/0; Sala 1 de la Cámara del fuero, “*Acuña, María Soledad*”, *cit.*).

De este modo, no cabe más que concluir que el GCBA incurre en una conducta ilegítima al omitir reglamentar el artículo 9º de la ley 1878 a fin de detallar y precisar las “*modalidades y condiciones*” del procedimiento de inscripción y selección de beneficiarios del Programa “Ciudadanía Porteña”, lo cual obstaculiza la adecuada implementación y el cumplimiento de políticas de carácter alimentario previstas para garantizar el acceso a la alimentación de personas en estado de vulnerabilidad social y, en concreto, del universo de niños, niñas y adolescentes y padecimientos en su salud mental.

Cabe aclarar, que a fin de arribar a esta conclusión se han valorado y tenido en cuenta las pautas de fijadas por el TSJ de la Ciudad (ver “*Usabel, Héctor y otros c/GCBA s/amparo [art. 14, CCABA] s/recursos de inconstitucionalidad concedidos*”, fallo del 22 de junio de 2005, punto II, 1, del voto de la Dra. CONDE y voto de los Dres. MAIER, LOZANO y CASÁS) para que exista una omisión ilegítima susceptible de resultar impugnada en los términos del artículo 14 CCABA. Así se ha verificado; **a)** que existe un mandato normativo expreso para actuar que, luego de declarar la norma “programática”, requiera de complementación “operativa”, **b)** que se configura la omisión del cumplimiento de tal obligación por parte del legislador o funcionario competente de cualquier de los órganos públicos y **c)** que la omisión produce la vulneración de un derecho o garantía.

Corresponde, por tanto, y toda vez que el Gobierno no ha cumplido oportunamente con el punto I de la medida cautelar —firme y consentida— dictada a fs. 669/78, ordenar que en el plazo de diez (10) días cumpla con el dictado de la reglamentación de la ley 1878 que exige su artículo 9º.

8. Que a continuación se analizará la pretensión de la actora tendiente a que se ordene a la demandada que, mientras se sustancia la inclusión al Programa “Ciudadanía Porteña”, “*para aquellas personas receptoras del Programa Ticket Social [...] se adecue el monto de la prestación obtenida, como mínimo, a las pautas previstas en el Programa Ciudadanía Porteña, hasta tanto se haga efectivo el acceso a este último*” (fs. 1).

Cabe apuntar que, tal como ha sido destacado en el considerando que antecede, la circunstancia de que los programas impliquen modalidades y objetivos diversos (más integral y con mayores exigencias el uno, más para la emergencia alimentaria inmediata el otro), determina que no resulte procedente la equiparación de las prestaciones de Ticket Social a las de Ciudadanía Porteña. En este sentido, la propia



demandada ha señalado que el ingreso a *Ciudadanía Porteña* se efectúa mediante un paso previo por *Ticket Social* y que éste posee menores prestaciones, “*equivalentes al ‘Abrigo’ de los paradores en política habitacional, es un mínimo*” (fs. 547 vta.).

Sin perjuicio de ello, al momento de resolver la medida cautelar de fs. 669/78, se consideró que *prima facie* el modo de determinar o calcular el monto de la prestación otorgada por “Ticket Social”—establecido en la norma de creación y su reglamentación (decreto 800-GCBA-2008 y resolución 1228-MDS-2008)—, efectuado con independencia de la integración del grupo familiar beneficiario y sin sujeción a pautas de actualización o revisión periódica, no parecía constituir la manera más razonable de dar cumplimiento al conjunto de normas supranacionales, constitucionales y locales que tutelan los derechos comprometidos en autos. En razón de ello, se ordenó cautelarmente a la demandada que en el plazo de treinta (30) días adopte las medidas que estimara conducentes respecto del Programa “Ticket Social” a fin de establecer: a) criterios de distinción de los hogares beneficiarios que permitan que la prestación otorgada guarde proporción con la integración de cada hogar; y b) una instancia o pauta de actualización periódica obligatoria del monto de los beneficios.

En este marco, a fs. 699/708 el GCBA acompañó copia de la resolución 889-MDSGC-2013, que aprueba la nueva reglamentación del Programa “Ticket Social”, con el objeto de acreditar el cumplimiento de la manda judicial. Seguidamente, a fs. 710/23 y 731/43 la actora y ACIJ impugnaron por inconstitucionales el artículo 4º, párrafos 2º y 6º (relativos a la determinación del beneficio según la integración del hogar y su actualización), el artículo 5º, párrafos 1º, 2º y 3º (en tanto para otorgar la prestación requiere residencia de dos años y documento nacional o residencia precaria, y exige la presentación de más de un documento a fin de certificar el domicilio en la Ciudad), el artículo 7º, 3º párrafo (que dispone la aplicación retroactiva del reglamento), y el artículo 11, inciso e (que impone la presentación del documento nacional a fin de acreditar identidad al momento de cada compra) —ver fs. 710/vta., 717 vta., 733, 737, y 741/vta.—.

En atención a ello, corresponderá efectuar el examen de la cuestión a la luz de las nuevas circunstancias presentes al momento en que estos autos han quedado en estado de resolver (cfme. doctrina de *Fallos* 330: 4544 y 331:2628, entre otros).

8.a. Con relación a la determinación del monto de la asistencia que brinda el programa según el modo en que está integrado el grupo familiar beneficiario, cabe realizar las siguientes consideraciones.

El artículo 8º de la ley 1878 establece que en el marco del Programa “Ciudadanía Porteña” el monto de la prestación se define de acuerdo con el “*índice de vulnerabilidad*” de los hogares desarrollado en el artículo 4º de la norma, que tiene en cuenta tanto los ingresos como la presencia en aquéllos de niños/as menores, mujeres embarazadas, adultos de más de sesenta y cinco (65) años o personas con necesidades especiales. La prestación se calcula según la composición del hogar “*considerando al adulto equivalente como parámetro para la estimación del beneficio por hogar, de acuerdo a los parámetros del INDEC*”.

Por su parte, el beneficio otorgado por Ticket Social constituía un monto fijo independientemente de la integración del grupo familiar beneficiario, con la sola

excepción dada por la presencia en el núcleo de beneficiarios de personas con desnutrición o celiaquía (artículo 6° del Anexo del decreto 800-GCBA-2008).

Recientemente se operó una modificación en el Programa, al derogarse aquella disposición, y delegarse en el Ministerio de Desarrollo Social “*la facultad de establecer el monto de los beneficios [...] así como las condiciones de ingreso y permanencia*” (artículos 3° y 4° del decreto 154-GCBA-2013). Al momento, el monto de la asistencia básica por hogar que perciben los beneficiarios es de trescientos veinte pesos (\$320), conforme lo establece la resolución 1366-MDSGC-2013.

De acuerdo con la nueva reglamentación del programa, dicha suma, de carácter mensual, corresponde a hogares que cuenten en su conformación con hasta tres (3) integrantes menores de dieciocho (18) años. Aquéllos que se integren con cuatro (4) o cinco (5) menores recibirán un adicional por familia numerosa equivalente al cincuenta por ciento (50%) del monto correspondiente al beneficio básico, en tanto que para los que se encuentran constituidos por seis (6) o más menores el adicional será equivalente al cien por ciento (100%) del monto correspondiente a la asistencia básica. Asimismo, los hogares que presenten integrantes en riesgo nutricional recibirán un adicional equivalente al cincuenta por ciento (50%) y las personas con diagnóstico de enfermedad celíaca recibirán la suma prevista en la ley 3373 y su reglamentación (artículo 4°, 6° párrafo, del Anexo de la resolución 899-MDSGC-2013).

A su vez, el artículo 3° del Anexo de la norma define el concepto de “hogar” como “*la persona que vive sola o [e]l grupo de personas, parientes o no, que conviven bajo un mismo techo de acuerdo con el régimen familiar, compartiendo responsabilidades en su alimentación y sostenimiento*”.

En punto a esta definición, se advierte en primer término que la asignación de recursos se realiza por hogar, sin considerar la cantidad de personas que efectivamente lo integran y los ingresos de aquél. En este sentido, el monto correspondiente a la asistencia básica (\$320) será asignado al “hogar beneficiario” que cuente en su conformación con **hasta tres personas menores de dieciocho años** —lo mismo da, a los fines de la determinación del monto, que se trate de uno, dos o tres menores—, **independientemente del número de personas adultas que lo integren**, que podría ser uno, dos, tres, cuatro o más adultos indistintamente. En otras palabras, el monto del beneficio no varía para una familia integrada por uno, dos o tres menores de edad, y uno o más adultos.

En el mismo orden de ideas, el adicional por familia numerosa —50% del monto del beneficio básico— permite que la suma del beneficio ascienda a cuatrocientos ochenta pesos (\$480) para hogares compuestos por **un número indefinido de personas adultas más cuatro o cinco menores de dieciocho años indiferentemente**. Para hogares con **seis o más menores de dieciocho años, cualquiera sea el número de adultos**, el adicional —100% del monto de la asistencia básica— eleva la suma del beneficio a seiscientos cuarenta pesos (\$640).

Se colige entonces que el Programa “Ticket Social” otorga la misma prestación a un hogar conformado por una (1) sola persona que uno con una composición numerosa, y que la suma percibida *per capita* se reduce en la medida en que se incrementa el número de integrantes adultos y/o menores de dieciocho años. Tal



circunstancia revela una gravosa desproporción en la asignación de los recursos destinados a asistir a la población vulnerable que se encuentra en situación de inseguridad alimentaria.

Sin perjuicio de lo expuesto, tampoco puede dejar de señalarse que el criterio utilizado para definir a los hogares beneficiarios del “adicional por familia numerosa” difiere del adoptado en otros supuestos por el legislador local. En efecto, al aprobar el “Régimen de asignaciones familiares para el personal de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, la ley 1208 (y mod.) definió como “familia numerosa” a aquella que cuente con, al menos, tres (3) hijos menores de veintiún años o mayores de esa edad que sean discapacitados, cualquiera sea su estado civil (artículo 23, del Anexo II).

Así, al definir respecto del universo beneficiario de “Ticket Social” que la “familia numerosa” se integra con cuatro (4) o más hijos menores de dieciocho (18) años, se configura una desigualdad de trato no justificada entre dos grupos de objeto de políticas sociales. Esta situación coloca al sector más desaventajado —que no cuenta con la cobertura de seguridad social con la que sí cuenta el sector previsto en la ley 1208— en condiciones más gravosas para obtener el “adicional” por “familia numerosa”.

Al respecto, ha de señalarse que, si bien el principio de división de poderes por regla impide al Poder Judicial examinar la valoración de la oportunidad, mérito o conveniencia de las medidas o políticas que instrumenta el Gobierno, según antigua doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ello no obsta a que ingrese en el análisis de la razonabilidad o la eficacia de los medios arbitrados para alcanzar los fines propuestos (GELLI, MARÍA ANGÉLICA, *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*, t. 1, Buenos Aires, La Ley, 2008, 4ª ed., p. 425; *Fallos* 199: 483, entre muchos otros). En otros términos, se **tendrán por irrazonables aquellas medidas que no se adecuen a los fines cuya realización procuran o que consagren una manifiesta iniquidad** (cfme. *Fallos* 304: 972; 305: 159; 308: 418; 307:906; 319: 2151, entre otros).

En el caso, las particulares previsiones del artículo 4º del Anexo de la resolución 899-MDSGC-2013 implican conceder *menor protección* a los hogares con niños, niñas o adolescentes; disminución que se agrava cuánto más menores convivan en el hogar. De modo que, paradójicamente, de acuerdo con la reglamentación actualmente vigente del Programa “Ticket Social”, la efectividad de los objetivos que se propone se reducen significativa y progresivamente cuanto más integrantes tenga el hogar beneficiario.

No cabe más que concluir que tal lógica ínsita en la estructura del Programa constituye un modo irrazonable de dar cumplimiento al conjunto de normas supranacionales, constitucionales y locales que, con especial estrictez, tutelan los derechos de la niñez y tienden a generar condiciones igualitarias respecto de las familias numerosas (Convención Internacional de los Derechos del Niño; ley nacional 26.061; artículo 39 de la Constitución de la Ciudad; ley 1208; ley 1669; etc.).

Por las razones expuestas, habrá de declararse la inconstitucionalidad del artículo 4º, 6º párrafo, del Anexo de la resolución 899-MDSGC-2013 y ordenarse al

GCBA que en el plazo de veinte (20) días adopte las medidas que estime conducentes respecto del Programa “Ticket Social” —previsto por el decreto 800-GCBA-2008 y mod.—, a fin de establecer criterios de distinción de los hogares beneficiarios que permitan que la prestación otorgada guarde una razonable proporción con la integración de cada hogar.

8.b. A continuación, cabe analizar los planteos efectuados con relación al modo de determinar el monto de la prestación del Programa.

En el marco de “Ciudadanía Porteña”, el monto del beneficio se relaciona con la “Canasta Básica Alimentaria” elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). La norma de creación dispone expresamente que *“la actualización de la prestación se realiza semestralmente en función de la variación de la canasta básica alimentaria”* (artículo 8º, ley 1878).

Por su parte, “Ticket Social” establecía un monto fijo, no vinculado a ningún indicador estadístico y sin ninguna instancia o pauta prefijada de actualización o revisión periódica (artículo 6º del Anexo del decreto 800-GCBA-2008). Con posterioridad, el decreto 154-GCBA-2013 derogó dicho artículo y delegó en el Ministerio de Desarrollo Social *“la facultad de establecer el monto de los beneficios”* (artículos 3º y 4º).

En la actualidad, el Anexo de la resolución 889-MDSGC-2013 dispone que el monto de asistencia básica será actualizado periódicamente de acuerdo con la variación en el incremento de la Canasta Básica de Alimentos confeccionada por el INDEC (artículo 4º, 2º párrafo).

Al respecto, la actora ha manifestado que *“[l]a Dirección General de Estadística y Censos [...] de la Ciudad de Buenos Aires elabora la Canasta Alimentaria de la Ciudad. De acuerdo con esta Dirección, ‘la canasta básica de alimentos del INDEC está más de 20 años desactualizada y no refleja los cambios en las pautas de consumo ni los precios de la Ciudad. Con estos argumentos elaboró una canasta básica propia’”*. Seguidamente, acompañó la versión taquigráfica de la reunión de la Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria del 21 de octubre de 2011, en la que la entonces titular del Ministerio de Desarrollo Social presentó el proyecto de presupuesto de dicha dependencia (fs. 551/82). Durante su alocución, la Ministra señaló que *“hay coincidencia generalizada sobre las deficiencias del INDEC para ser tomado como parámetro. Por eso nosotros, en los 4 años de gestión, nunca tomamos la canasta básica total del INDEC como parámetro; tomamos la línea de pobreza definida por INDEC más un 75 por ciento”*. Agregó que tal es el criterio empleado respecto de la prestación que otorga el Programa “Ciudadanía Porteña”, por eso *“no perdió el poder adquisitivo que tenía en el momento de su definición”* (fs. 559).

En el mismo orden de ideas, ACIJ afirmó que *“lo que hace la Administración de la Ciudad —contradiendo las leyes de la legislatura— es perforar el piso mínimo de garantía del derecho a la alimentación, en tanto la prestación que de facto se termina realizando es manifiestamente insuficiente para brindar un mínimo de seguridad alimentaria”* (fs. 532) y que *“la Ciudad difundió un relevamiento sobre el costo de la canasta básica que prácticamente triplica el monto establecido por el*



INDEC”. Afirma que en virtud de la exigua suma que otorga el programa, el propósito de fortalecer el acceso a productos de primera necesidad de familias en situación de inseguridad deviene ilusorio y de cumplimiento imposible (fs. 737 vta.).

Este planteo no puede dejar de valorarse a la luz del actual contexto económico. Es que, tal como lo expresa la demandada como fundamento de numerosos actos administrativos (vg. decreto 239-GCBA-2013; resolución 1798-GCBA/SBASE-2013; decreto 108-GCBA-2013 y decreto 154-GCBA-2013) los “*altos índices inflacionarios*” impactan de modo “*constante sobre los niveles de precios de bienes y servicios*”, producen un “*incremento generalizado de precios de la economía*” y, en definitiva, repercuten en la “*pérdida de valor adquisitivo*” de los beneficios previstos en *Ticket Social*.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el cálculo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) del INDEC se realiza todos los meses en función de los precios que releva el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Para ello, se determina el valor de la Canasta para un “adulto equivalente” (unidad de referencia), definido como varón adulto, de 30 a 59 años, con actividad moderada y con un gasto energético diario de 2.700 calorías.

De acuerdo con la última información publicada por el Instituto, la CBA para diciembre de 2013 para un adulto equivalente es de **pesos doscientos cincuenta y cuatro con setenta y ocho centavos (\$254,78)** —ver <http://www.indec.mecon.ar>—.

Por su parte, y tal como lo anunció la autoridad competente del GCBA en el párrafo antes transcrito, a través de la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda, el GCBA elabora su propia Canasta Alimentaria (CA), cuya composición refleja los gustos y preferencias alimenticias predominantes en la población de la Ciudad, en correspondencia con la oferta de alimentos y los precios vigentes en este territorio (ver “Canastas de Consumo de la Ciudad de Buenos Aires. Metodología y cálculos iniciales”, disponible en <http://www.buenosaires.gob.ar>).

En este marco, reviste particular relevancia la diferencia sustancial que hallamos entre la CBA de INDEC y la CA de la Ciudad al efectuar la comparación de los valores correspondientes a igual período y con relación a unidades de referencia similares. En efecto, según la Canasta Alimentaria del GCBA en diciembre de 2013 **un “Hogar 3” (hogar unipersonal de un varón de 25 años y activo) requirió de mil noventa y nueve pesos con ochenta y siete centavos (\$1.099,87) para no caer bajo la línea de indigencia.**

De lo expuesto se desprenden preliminarmente dos conclusiones. La primera indica que el monto de trescientos veinte pesos (\$320) establecido en la resolución 1366-MDSGC-2013 se presenta como palmariamente insuficiente para cubrir las necesidades alimentarias básicas por mes de un individuo (“adulto equivalente”) desde la perspectiva del método de elaboración de índices utilizado por las autoridades porteñas.

En igual medida, aún adoptando como parámetro el valor de la CBA del INDEC —sustancialmente inferior al de la CA de la Ciudad—, la suma deviene irrisoria y notablemente inferior al monto determinado para un “adulto equivalente” al

considerar el valor *per capita* en aquellos grupos compuestos por dos o más personas, sean adultos o niños, dado que el monto del beneficio que otorga “Ticket Social” es asignado por hogar sin tener en cuenta la cantidad de integrantes —al menos hasta hogares con tres menores— ni los ingresos del grupo. Tal circunstancia resulta violatoria de las pautas generales previstas por legislador porteño en el artículo 8° de la ley 4036 de Protección Integral de los Derechos Sociales, en tanto allí se dispone que el acceso a las prestaciones económicas de las políticas sociales debe establecerse “*contemplando los ingresos por hogar, de acuerdo a las circunstancias socioeconómicas, de emergencia*” y que en ningún caso podrá ser inferior a la Canasta Básica de Alimentos fijada por el INDEC.

Sentado ello, la siguiente conclusión a la que se arriba es que la propia demandada ha determinado, por las razones expuestas en su momento por la Ministra del área ante la Legislatura, no tomar como referencia la CBA del INDEC, no sólo a través de sus dichos sino mediante la realización de medidas concretas, como la confección de sus propios índices y su aplicación para determinar el valor de los beneficios de otros programas —por caso, “Ciudadanía Porteña”— (v. fs. 559).

La potestad de realizar actividades estadísticas o censales y aplicar sobre su territorio los resultados obtenidos metodológicamente se deriva del *status* jurídico asignado a la Ciudad de Buenos Aires a partir de la reforma de la Constitución Nacional ocurrida en 1994. El artículo 129 consagró su autonomía, y le confirió un gobierno propio con facultades de legislación y jurisdicción, con la única limitación derivada de las disposiciones de una ley de garantías de los intereses del Estado Nacional. Así, la ley nacional 24.588 previó expresamente que la Ciudad es continuadora a todos los efectos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (artículo 5°).

La ordenanza 35.386 señala que el Sistema Estadístico de la Ciudad participará en todo censo, relevamiento o actividad estadística “*que se incluyan en el Programa Anual Nacional de Estadísticas y Censos [...] y en todos aquellos que provengan de sus propias necesidades*” (artículo 3°, énfasis agregado). Igualmente, el Anexo de la norma establece que el Sistema tiene por objeto agrupar metodológicamente información referida a hechos y actividades ocurridos en la órbita de la Ciudad con la finalidad de permitir a los distintos niveles de administración “*una correcta toma de decisiones, y además satisfacer otras necesidades públicas y privadas*” (punto 2°).

De esta manera, la adopción de la variación de la Canasta Alimentaria calculada por el GCBA para la actualización de la asistencia básica de “Ticket Social” se impone no sólo por el deber de las autoridades locales de *preservar la autonomía* de la Ciudad (cfme. artículo 6°, CCABA), sino también por aplicación del principio *pro homine*—que obliga a aplicar la norma, institución o interpretación más extensiva del derecho—, pues redundaría en una más efectiva protección de los derechos contemplados en el ordenamiento constitucional. Se trata, en última instancia, de garantizar progresivamente la satisfacción de las necesidades de alimentación, estrechamente vinculada con el derecho a la salud integral de las personas, respecto del cual el “*gasto público constituye una inversión social prioritaria*” (cfme. artículo 20, CCABA).

Desde esta perspectiva, lo prescripto por el artículo 8° de la ley 4036 de



Protección Integral de los Derechos Sociales—en cuanto dispone que la prestación económica no podrá ser inferior a la CBA del INDEC— debe ser tomado como un piso mínimo de protección, en cumplimiento del principio de progresividad con que debe ser integrado el orden jurídico vigente para la garantía del derecho a la alimentación, del que se deriva que *“la satisfacción plena de [este derecho] destierra definitivamente interpretaciones o medidas que puedan ser consideradas regresivas en la materia”* (artículo 26 de la CADH; artículo 1º del Protocolo de San Salvador adicional a la CADH; artículo 2º del PIDESC; y CSJN, *“Sánchez, María del Carmen c/ANSES”*, sentencia del 17 de mayo de 2005, *Fallos* 328:1602, del voto del Dr. MAQUEDA).

El derecho a un nivel de vida *adecuado* que asegure la alimentación (artículos 11 de la DADH, 25.1 de la DUDH y 11 y 12 del PIDESC) debe ser definido como el *“apropiado a las condiciones, circunstancias u objeto de algo”*, lo cual frente al derecho debatido en autos impone una obligación más profunda que una suma de dinero que no alcance a cubrir las necesidades básicas (cfme. Sala 1 de la Cámara del fuero, *in re “Vera Vega, Eduardo c/Ministerio de Derechos Humanos y Sociales s amparo [art. 14, CCABA]”*, Expte. EXP 22386/0, del 30 de mayo de 2008, y *“Barreiro Alcaraz, Tomasa c/GCBA s/amparo [art. 14 CCABA]”*, Expte. EXP 37048/0, del 15 de marzo de 2011).

Por todo lo expuesto, corresponderá declarar la inconstitucionalidad del artículo 4º, párrafo 2º, del Anexo de la resolución 889-MDSGC-2013, y ordenar al Gobierno de la Ciudad que en el plazo de veinte (20) días adopte las medidas que estime conducentes respecto del Programa “Ticket Social” a fin de establecer una instancia o pauta de actualización periódica obligatoria del monto de los beneficios en base a los índices de la Canasta Alimentaria elaborada por la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad.

8.c. Finalmente, ha de ingresarse en el examen de los planteos de inconstitucionalidad de los artículos 5º (párrafos 1º, 2º y 3º), 7º (párrafo 3º) y 11 (inciso “e”) del Anexo de la resolución 889-MDSGC-2013.

i. El artículo 5º, párrafo 1º, introduce entre las condiciones de acceso al programa en carácter de titular la exigencia de certificar dos años de residencia en la Ciudad.

El artículo 3º del Anexo de la norma de creación del Programa —decreto 800-GCBA-2008— dispone que son destinatarios del beneficio las familias residentes en la Ciudad, sin establecer plazo de residencia alguno. En los mismos términos, el artículo 4º de la resolución 1228-MDSGC-2008 prescribía que podrían acceder al beneficio las personas que tuvieran domicilio real en la Ciudad, y el artículo 8º, inciso 2º, punto “c”, enumeraba los distintos modos de certificarlo, sin introducir la exigencia de un plazo mínimo de residencia.

Alega la Asesoría Tutelar que, al excluir como población beneficiaria a quienes no cuentan con dos años de residencia en la Ciudad, la reciente reglamentación del Programa evidentemente la reduce y que tal regresión normativa no puede justificarse en el artículo 7º de la ley 4036 que prevé este requisito (fs. 716). En iguales términos lo plantea ACIJ a fs. 741.

ii. El 2º párrafo del artículo 5º del Anexo de la resolución 899-MDSGC-2013 establece como recaudo de acceso al programa la presentación del Documento Nacional de Identidad o residencia precaria y copia de los documentos nacionales de cada uno de los integrantes del hogar o grupo familiar. En concordancia, el artículo 11, inciso “e”, establece que al momento de cada compra los beneficiarios deben acreditar su identidad mediante documento nacional de identidad.

Si bien al respecto nada indica el decreto 800-GCBA-2008, el artículo 8º, inciso 2º, punto “a”, de la resolución 1228-MDSGC-2008 preveía la posibilidad de presentar un documento original del titular —D.N.I., libreta cívica, libreta de enrolamiento, cédula de identidad nacional, documento extranjero o constancia de residencia precaria— y fotocopia del documento de los integrantes del hogar o grupo familiar.

Al respecto, la Asesoría Tutelar y ACIJ alegan que la nueva reglamentación resulta regresiva respecto de la anterior, en tanto limita la documentación aceptada por el programa (fs. 717 y 742).

iii. Por su parte, el párrafo 3º del artículo 5º establece que, a fin de certificar domicilio en la Ciudad, los interesados deberán presentar algunas de las opciones documentales previstas allí.

Al respecto, señala ACIJ que el término “algunas” da a entender que no alcanza con la presentación de una sola de las opciones, como sí lo preveía la reglamentación derogada.

iv. Finalmente, el artículo 7º de la actual reglamentación dispone que los beneficiarios que se encuentren incluidos en el programa deberán adecuar su situación a los requisitos establecidos en los artículos 5º y 6º, en el término de un año. Según la actora, la disposición viola los derechos adquiridos por los beneficiarios “*cuyas relaciones jurídicas ya estaban constituidas*” (fs. 720 vta.).

En cuanto al requisito de dos años de residencia, cabe apuntar que el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad ha rechazado el planteo de inconstitucionalidad de similares preceptos contenidos como condición de admisibilidad al “Programa Atención para Familias en Situación de Calle”, decreto 690-GCBA-2006 y modificatorios (*in re*, “*Ministerio Público – Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*”, Expte. 6153/08, sentencia del 12 de mayo de 2010).

En este marco, en atención a la posibilidad de exceptuar este recaudo prevista en la misma reglamentación, se sostuvo que la incorporación de esta exigencia carece de entidad para ser considerada una restricción que implique un retroceso inadmisibles, pues “*no constituye un requisito absoluto de procedencia del subsidio, ni una postura cerrada de la Administración para concederlo o denegarlo en virtud de un lapso de residencia considerado aisladamente*” (del voto de la Dra. CONDE).

Que, así entendido, si bien el decreto 899-MDSGC-2013 no contiene una excepción o una regla flexibilizadora de las exigencias allí introducidas para el acceso al Programa, sus cláusulas deberán ser interpretadas a la luz de los principios sentados en la ley 4036, que crea una política de protección integral de los derechos sociales en el



ámbito social con la expresa finalidad de facilitar, con carácter prioritario, el acceso a las políticas sociales de aquéllos que se encuentren en una situación de vulnerabilidad o emergencia.

En esa línea, el artículo 7° de la ley establece los requisitos mínimos para percibir prestaciones económicas, entre los cuales menciona la presentación de documento de identidad argentino, cédula de identidad, o excepcionalmente la residencia precaria en caso de extranjeros (inciso a), y tener residencia en la Ciudad no menor a dos años (inciso c). Seguidamente, el mismo artículo *in fine* habilita a la autoridad de aplicación a “*exceptuar el cumplimiento de alguno/s de los requisitos mínimos cuando lo considere pertinente*”, frente a situaciones particulares o de emergencia.

En el mismo sentido, en relación con esta clase de recaudos de acceso a los programas sociales, se ha dicho que “*basta constatar la situación de vulnerabilidad social que atraviesa el individuo para que la obligación de asistencia estatal deba cobrar virtualidad. Por ello, los datos sobre la nacionalidad, los años de residencia, entre otros, no constituyen cuestiones que puedan justificar la omisión del Estado de garantizar el estándar mínimo de satisfacción del derecho*” (Sala 1 de la Cámara del fuero, *in re “García, Silvia c/ GCBA y otros s/ amparo [art. 14 CCABA]”*, Expte. EXP. 45671/0, sentencia del 17 de febrero de 2014; “*Burgos, Francisco Héctor c/ GCBA y otros s/ amparo [art. 14 CCABA]”*, Expte. EXP. 46096/0, sentencia 17 de febrero de 2014, del voto del Dr. BALBÍN).

Así, y sin perjuicio del control que pueda corresponder efectuar en casos concretos en que no se respeten las prioridades establecidas en el ordenamiento vigente a fin de garantizar el derecho a la salud integral y la alimentación de todos los niños, niñas y adolescentes y personas con padecimiento en su salud mental que soliciten las prestaciones previstas en el programa alimentario en cuestión (artículo 20 CCABA, ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, la 153 Básica de Salud de la Ciudad, ley 114 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires, y artículos 16 y ss. de ley 4036), estimo que a la luz de las normas superiores que deben guiar la interpretación del reglamento cuestionado y la jurisprudencia citada, los planteos efectuados sobre este aspecto puntual no pueden prosperar.

9. Que, por último, y toda vez que ha sido el propio legislador quien ha diseñado el programa Ciudadanía Porteña mediante la ley 1878 y ha establecido pautas generales mínimas para todos los programas sociales a través de la ley 4036, y que por otra parte el Poder Legislativo es quien cuenta con la atribución constitucional de definir el presupuesto de gastos y recursos de la Ciudad, tampoco cabe presumir la ausencia de fondos para asegurar el adecuado funcionamiento de los programas objetos de litigio en autos.

Sobre el punto, ha de recordarse que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha resuelto recientemente que es una carga del Estado demandado acreditar “*que los recursos con cuenta [...] han sido utilizados y ejecutados al máximo nivel posible; y que la organización y distribución del presupuesto ha tenido en cuenta la prioridad que la Constitución asigna a la satisfacción de los derechos fundamentales*”

(Fallos 335:452; cons. 17, voto de la mayoría). Así, ha de resaltarse que, en el marco de las presentes actuaciones, no se han efectuado presentaciones de la demandada en los términos exigidos por el Máximo Tribunal.

10. Que en cuanto al planteo de inconstitucionalidad de los artículos 22 y 23 de la ley 2145, considero que el agravio en esta instancia resulta meramente conjetural e hipotético, en razón de lo cual no corresponde pronunciarse al respecto (cfme. Fallos 316: 479; 331: 2799; 323: 3160, entre otros).

Por las razones expuestas, y previo dictamen del Ministerio Público Fiscal, **RESUELVO:**

I. HACER LUGAR parcialmente a la acción de amparo interpuesta y, en consecuencia:

a) ORDENAR al GCBA que en el plazo de diez (10) días cumpla con el dictado de la reglamentación de la ley 1878 que exige su artículo 9º, en los términos establecidos en el considerando 7º;

b) DECLARAR LA INCONSTITUCIONALIDAD del artículo 4º, párrafos 2º y 6º, del Anexo de la resolución 889-MDSGC-2013, y ordenar al GCBA, en los términos del considerando 8º, que en el plazo de veinte (20) días adopte las medidas que estime conducentes respecto del Programa “Ticket Social” —previsto por el decreto 800-GCBA-2008 y mod.—, a fin de: **i)** establecer criterios de distinción de los hogares beneficiarios que permitan que la prestación otorgada guarde proporción con la integración de cada hogar y; **ii)** establecer una instancia o pauta de actualización periódica obligatoria del monto de los beneficios en base a los índices de la Canasta Alimentaria elaborada por la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad.

II. IMPONER LAS COSTAS del presente a la demandada vencida, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (art. 62 CCyT, art. 28 ley 2145).

Regístrese y notifíquese a las partes por Secretaría —al Sr. Asesor Tutelar en su público despacho—, y al Sr. Fiscal en la sala de su público despacho. Oportunamente, archívese.