



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CAYT - SALA II SECRETARÍA UNICA

B.R.J. CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - ASISTENCIA ALIMENTARIA Y OTROS SUBSIDIOS Número: EXP
4997/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00031730-2/2019-0

Actuación Nro: 14430994/2020

Ciudad Autónoma de Buenos Aires,

Y VISTOS; CONSIDERANDO:

1. Que, a fs. 124/139 el Sr. juez de primera instancia, en lo que aquí interesa, hizo lugar a la acción de amparo interpuesta y, en consecuencia, ordenó al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, GCBA) que “... *proporcione al actor R.J.B. (...) —ya sea en especie, o [a] través de una prestación pecuniaria sustitutiva— los alimentos prescriptos para el cuidado de su salud, de conformidad con el informe nutricional obrante a fojas 57/59 vta., valorizados a la fecha en la suma de seis mil trescientos cincuenta pesos (\$6.350) (v. específicamente fs. 59 vta.), y sus respectivas actualizaciones que deberán presentarse periódicamente en autos, en forma semestral*” (v. fs. 138 vta.).

Por otro lado, ordenó al GCBA que a través de la intervención de sus equipos de asistencia, lleve a cabo un abordaje multidisciplinario de la problemática social particular del actor, brindándole asesoramiento, orientación, apoyo y/o capacitación necesarios para superar su situación de vulnerabilidad social, a través de la búsqueda de soluciones estables y permanentes.

Finalmente, hizo lugar al planteo de inconstitucionalidad formulado respecto del artículo 8° de la Ley 1878 (y sus modificatorias) en cuanto resulta incompatible con el goce del derecho a una alimentación adecuada e impuso las costas a la demandada vencida.

2. Que, contra el referido pronunciamiento, el GCBA interpuso recurso de apelación (v. fs. 150/154).

Cuestionó el pronunciamiento de grado en tanto: **a)** se modifica arbitrariamente la letra de la normativa vigente en materia de prestaciones alimentarias; **b)** se causa un agravio irreparable a la ciudad por cuanto se declara la inconstitucionalidad del artículo 8° de la Ley 1878; **c)** se revierte la carga probatoria del proceso; y **d)** el GCBA no dio motivo alguno a la implementación de la acción ventilada por lo que no corresponde la imposición de costas a su parte.

2.1. A fs. 156/160, la parte actora contestó el memorial de su contraria y, por su parte, el Sr.

fiscal de Cámara emitió su dictamen a fs. 177/178.

3. Que, en primer término, cabe precisar que, en autos, el debate, en principio, se relaciona con el cumplimiento, por parte del GCBA, de mandatos constitucionales específicos tendientes a preservar bienes jurídicos elementales de la persona humana.

Esta inteligencia es la que otorgó incluso la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, CSJN) al decidir, en una temática análoga, que los derechos fundamentales “... *que consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado con operatividad derivada, están sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial. Que ello significa que, sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad*” (in re "Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo s/ recurso de hecho", del 24/04/12).

4. Que, esos efectos, es preciso poner de resalto, en primer lugar, que en relación con el derecho a recibir prestaciones alimentarias, la CSJN ha ligado en forma directa a la salud con el derecho a la vida (Fallos: 329:4918, entre muchos otros) y a la integridad física (Fallos: 324:677, entre otros). Naturalmente que la preservación de la salud exige, como es obvio, garantizar una alimentación adecuada a las necesidades básicas del peticionario y, en su caso, a la consideración de su estado de vulnerabilidad social (conf. Ley 4036).

Ese temperamento halla, *prima facie*, fundamento en la prudente línea jurisprudencial del alto Tribunal (Fallos: 329:553, in re “Rodríguez, Karina Verónica c/ Estado Nacional y otros s/ acción de amparo”, del 07/03/06, entre otros) donde, en el marco de una acción de amparo referida a la aplicación de la Ley 25.724 (que creó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación), estimó la relevancia de las prestaciones sociales dirigidas a garantizar la accesibilidad de toda la población y, especialmente, de los grupos vulnerables, al abastecimiento alimentario.

Por otro lado, en el orden local, una prestación de ese tenor encuentra fundamento en el artículo 20 de la CCABA, donde se garantiza el derecho a la salud integral y se establece que su contenido se vincula con la satisfacción de necesidades básicas de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente. En ese marco, se ha dictado la Ley 1878, que creó el Programa “Ciudadanía Porteña. Con todo Derecho”, consistente en una prestación monetaria mensual (artículo 1º) otorgada con el objetivo de sostener el acceso a la alimentación de los beneficiarios así como de promover el acceso a la educación y protección de la salud de los niños, niñas y adolescentes y su grupo familiar, la búsqueda de empleo y la reinserción en el mercado laboral de los adultos (artículo 2º).

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

desactualice el monto de la prestación” (artículo 8°).

Por otra parte, la Ley 4036 “...tiene por objeto la protección integral de los Derechos Sociales para los ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, priorizando el acceso de aquellos en estado de vulnerabilidad social y/o emergencia de las políticas sociales que brinde el Gobierno de la Ciudad...” (artículo 1°). Dentro de este régimen quedan comprendidos los programas, actividades o acciones públicas existentes al momento de la sanción de dicha ley y los que se creen en el futuro (artículo

4°). Asimismo, en lo que respecta a la “vulnerabilidad social”, la Ley 4036 aclara que abarca los supuestos en los que la condición social de riesgo o dificultad “...inhabilita, afecta o invalida la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos” (artículo 6). A su vez, el artículo 8° establece que “El acceso a las prestaciones económicas de las políticas sociales será establecido por la autoridad de aplicación contemplando los ingresos por hogar, de acuerdo a las circunstancias socioeconómicas, de emergencia y/o en función de la demanda efectiva”.

5. Que, en función de lo expuesto, corresponde dilucidar —en concreto— la situación personal de la parte actora para establecer, sobre la base de los elementos de juicio obrantes en la causa, el estado de vulnerabilidad. Pues, como lo sostuvo este tribunal en otras ocasiones, el juez no puede prescindir, en oportunidad de dictar sentencia, de apreciar la actividad probatoria no sólo en su valor intrínseco, sino también desde su faz dinámica y, fundamentalmente, contextual (esta sala, *in re* “Gauna, Ricardo Ariel c/ GCBA s/ amparo”, Expte. N°36186/0, del 08/05/14).

Del examen liminar de la documental allegada, surge que el actor es un hombre de 53 años (v. fs. 41/41 vta.)

Con respecto a su situación sanitaria, de acuerdo a lo que se desprende de la copia del certificado de discapacidad acompañado a fs. 42, el actor sufre de “[a]normalidades de la marcha y de la movilidad. Gonartrosis [artrosis de la rodilla] fractura de la pierna, inclusive el tobillo Coxartrosis [artrosis de la cadera]”. Asimismo, del certificado médico obrante a fs. 55, padece de diabetes tipo 2 en tratamiento por lo que tiene que cumplir con un plan alimentario y realizar actividad física.

En lo que respecta a sus ingresos económicos, refirió que se encuentra desempleado y que únicamente percibe la suma de siete mil quinientos pesos (\$7.500) mensuales por el subsidio habitacional y seis mil trescientos cincuenta pesos (\$6.350) mensuales en virtud de la medida cautelar dictada en autos (v. fs. 2/2 vta. y 93). Agregó que “... por su situación de salud, estaría afrontando serias dificultades para acceder a un empleo como fuente de ingresos económicos y satisfacción de sus necesidades básicas (...) como por ejemplo ciertos requerimientos alimentarios” (v. fs. 53).

Corresponde destacar lo concluido en el informe nutricional obrante a fs. 57/59 vta. en cuanto “... se considera necesaria la implementación de medidas que complementen sus ingresos, dado que resulta imprescindible para garantizar y satisfacer sus necesidades alimentarias considerando la presencia en este caso, problem[á]ticas de salud” (v. fs. 59 vta. y 190 vta.). A su respecto, se puntualizó que el costo mensual individual alimentario asciende a la suma de seis mil novecientos setenta pesos (\$6.970) (v. fs. 190 vta.).

Por lo demás, el amparista fue asistido por el GCBA mediante el programa “Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho” habiendo percibido el máximo estipulado por la normativa y monto que le resultaba insuficiente para satisfacer sus necesidades alimentarias (v. fs. 61 y 73).

En tal contexto, cabe concluir en que se encuentra acreditada de manera adecuada la situación de vulnerabilidad en la que se halla el amparista, al tratarse de una hombre solo, que no se encuentra inserto en el mercado laboral, quien a su vez es discapacitado y no cuenta con los recursos económicos suficientes para solventar los gastos de alimentación requeridos y su manutención.

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

En último término, la Ley 4036, legisla sobre este grupo particular en los artículos 22 a 25 y define específicamente que *"a los efectos de esta ley se entiende por personas con discapacidad en condición de vulnerabilidad social aquellas que padeciendo alteración, total o parcial, y/o limitación funcional, permanente o transitoria, física, mental o sensorial, se hallen bajo la línea de pobreza o indigencia, y/o en estado de abandono, y/o expuestos a situaciones de violencia o maltrato, y/o a cualquier otro factor que implique su marginación y/o exclusión."* (artículo 23). A su vez, destaca que frente a este colectivo de personas *"el Gobierno de la Ciudad garantiza mediante sus acciones el pleno goce de los derechos las personas con discapacidad de conformidad a lo establecido en la Constitución Nacional, la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad, la Ley Nacional 22.431, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y la Ley 447."* (artículo 22).

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

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

El GCBA omitió indicar qué significado asigna a las previsiones del Decreto 249/14. Nótese que el recurrente no invocó ni, menos aún, acreditó, que la obligación a su cargo exceda —en el caso y conforme la prueba obrante en la causa—, las obligaciones que la normativa aplicable le imponen (v. considerandos 4 y 6). Al respecto, frente a los padecimientos del actor,

resulta aplicable lo sostenido por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad en la causa “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: autos ‘Hiura Higa, Rodolfo Yoshihiko c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)’”, Expte. N°10.705/14, 04/03/15.

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

En consecuencia, considerando las circunstancias particulares del caso y el estado de salud de la parte actora, corresponde rechazar el recurso interpuesto por el GCBA y, en consecuencia, confirmar la sentencia de primera instancia.

8. Por otro lado, la inconstitucionalidad declarada por el *a quo* lo fue respecto de cierta normativa que, también en función de como aquí se resuelve, no resulta necesario siquiera analizar para alcanzar la solución a la que aquí se arriba, por lo que, en definitiva, corresponde revocarla.

9. Que, por último, con respecto al agravio formulado contra la imposición de costas efectuada por la instancia de grado, no existen elementos que permitan apartarse del principio objetivo de la derrota (art. 62 del CCAyT); sin embargo, es cierto que no se deberá afrontar el pago de honorario alguno en tanto el patrocinio de la actora ha sido asumido por el Ministerio Público de la Defensa.

En mérito a las consideraciones vertidas, normas y jurisprudencia citadas, el Tribunal **RESUELVE:**

1) Rechazar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, salvo en lo relativo a la declaración de inconstitucionalidad y, en consecuencia, confirmar la sentencia de grado en los términos aquí expuestos; y, **2)** Imponer las costas a la demandada por resultar sustancialmente vencida (art. 14 de la CCABA, 26 de la Ley 2145 —texto consolidado por la Ley 5666— y 62 del CCAyT), sin perjuicio de destacar que la parte actora fue patrocinada por el Ministerio Público de la Defensa.

Regístrese, notifíquese a las partes por secretaría y al Sr. fiscal ante la Cámara y, oportunamente, devuélvanse.