



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires  
Fuero Contencioso Administrativo y Tributario

2024 - Año del 30º Aniversario de la Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires

CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA I SECRETARÍA UNICA  
D. Z., N. D. Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - ASISTENCIA ALIMENTARIA Y  
OTROS SUBSIDIOS

Número: EXP 273385/2022-0

CULJ: EXP J-01-00273385-0/2022-0

Actuación Nro: 674904/2024

En la Ciudad de Buenos Aires.

### **VISTOS:**

Estos autos, para resolver el recurso de apelación interpuesto por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, GCBA; v. actuación N°3560707/2022) -cuyo traslado fue contestado por la parte actora (v. actuación N°3674557/2022)- contra la sentencia de primera instancia (v. actuación N° 3460405/2022).

### **CONSIDERANDO:**

#### **VOTO DE LA JUEZA FABIANA H. SCHAFRIK:**

I. El pronunciamiento impugnado admitió la acción de amparo interpuesta y ordenó al GCBA “[...] *que arbitre los medios necesarios para satisfacer el costo – actual y según la evolución de los precios de los productos- de una adecuada dieta nutricional de las actoras y su grupo familiar, ya sea a través del “Programa Ciudadanía Porteña-Con Todo Derecho” o cualquier otro programa asistencial acorde a sus necesidades; o en su caso, se le provean los fondos suficientes para su acceso, siempre que la suma permita adquirir los alimentos consignados en el plan alimentario que surge del anexo a la actuación n° 3190379/2022 o aquellos que eventualmente resulten necesarios para cubrir su dieta, hasta tanto superen la emergencia alimentaria por la que atraviesan.*” (v. actuación N°3460405/2022).

A su vez, declaró inaplicables los artículos 8° de Ley N° 1878 y 8° de la ley N° 4036 e impuso las costas del proceso al GCBA (v. actuación N°3460405/2022).

Ello suscitó la apelación deducida por el GCBA, a tenor de los argumentos vertidos en su memorial, circunstancia que motiva la intervención de esta alzada.

Posteriormente, intervino el Ministerio Público Tutelar (mediante actuación N°3855656/2022) y dictaminó el Ministerio Público Fiscal (v. actuación N°171206/2023) y, luego, las actuaciones quedaron en condiciones de examinar la cuestión propuesta.

**II.** La demanda de autos tuvo por objeto principal solicitar que se le ordene al GCBA que “...[les] *garantice el goce pleno del derecho a la salud, mediante los medios, tratamiento, insumos que resultaren necesarios conforme evolución de [su] situación y el acceso a una alimentación adecuada y suficiente a fin de satisfacer las necesidades alimentarias de todo el grupo familiar. De consistir en una prestación dineraria, la suma que se otorgue en tal concepto deberá resultar suficiente para cubrir la totalidad del costo de los alimentos indicados, conforme las constancias médicas e informe nutricional que [su] se acompañan*” (v. actuación N°1957933/2022)

**III.** La ley n° 1878, que crea y regula el programa Ciudadanía Porteña establece en su artículo 2° que “*El programa tiene como objetivo efectuar una transferencia de ingresos a los integrantes de los hogares beneficiarios. La prestación se dirige a sostener el acceso a la alimentación de los beneficiarios así como a promover el acceso a la educación y protección de la salud de los niños, niñas, adolescentes y su grupo familiar, la búsqueda de empleo y reinserción en el mercado laboral de los adultos*”. Asimismo, el artículo 8° reza “...*la prestación es exclusiva para la adquisición de producto alimentarios y elementos indispensables para la higiene, limpieza del hogar, combustión necesaria para la cocción y útiles escolares*” (conf. texto consolidado según ley 6017).

A su vez, en el decreto n° 249/2014 por el que se reglamentó la citada ley n° 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 n° 4036 “...tiene por objeto la protección integral de los Derechos Sociales para los ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, priorizando el acceso de aquellos en estado de vulnerabilidad social y/o emergencia de las políticas sociales que brinde el Gobierno de la Ciudad...” (art. 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 (art. 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”. (art. 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”. En ningún caso podrá ser inferior a la Canasta Básica de alimentos establecida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) o el organismo que en el futuro lo reemplace”.

Bajo los lineamientos de la aludida ley, se toma como categorías vulnerables o prioritarias por su “condición etaria” a los niños y a los adultos mayores. Asimismo, se contempla la situación de las mujeres con hijos a su exclusivo cargo o cuando atraviesan "situaciones de violencia doméstica" y también se incluye a las personas con discapacidad (conf. arts. 13 y siguientes).

Corresponde aclarar aquí que el artículo 8° de la ley n° 4036 representaría solo un piso, que debe ser superado cuando se han acreditado debidamente las necesidades de la parte actora.

En efecto, el umbral mínimo estaría definido en términos generales y abstractos y, por tanto, debe ser superado –si las circunstancias particulares del caso así lo ameritan– en pos de cumplir el objetivo de la ley (esto es, garantizar la satisfacción mínima de los derechos involucrados; en el caso, el derecho a la alimentación) (ver en tal sentido lo señalado, entre otros, en los autos “S. G., N. c/ GCBA s/ Incidente de Apelación- Amparo-Habitacional”, exp N° 61232/2020-1 del 20/09/2021).

Por tanto, es razonable que las prestaciones dinerarias contemplen los fondos suficientes para que los destinatarios de la ley (vgr. las personas en situación de necesidad social y económica) accedan cuanto menos al goce del umbral mínimo del derecho social vulnerado.

En efecto, de la interpretación armónica de la normativa internacional, nacional y local en la materia, se advierte la existencia de la obligación estatal de garantizar un umbral mínimo del derecho, en todos los casos. Es así que, cuando la persona tiene insatisfechas sus necesidades básicas, el piso mínimo de protección que reconoce la ley es precisamente la provisión de las prestaciones necesarias para alcanzar, cuanto menos, ese estándar básico de satisfacción.

En tal sentido, cabe recordar que en la Observación General n° 3 “La índole de las obligaciones de los Estados parte” del Comité DESC, se sostuvo que “[...] corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. [...] Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser” (párrafo 10). Asimismo, en la Observación General n° 14, se reiteró que los Estados Parte tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto, y en ese marco, se consideró que entre esas obligaciones básicas figuran, como mínimo “*Garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y unas condiciones sanitarias básicos, así como a un suministro adecuado de agua limpia potable*” (párrafo 43).

En este punto, cabe reiterar que la ley n°4036, tiene por objeto la protección integral de los Derechos Sociales para los ciudadanos de la CABA, priorizando el acceso a las prestaciones de las políticas sociales que brinde el Gobierno de la Ciudad a quienes se encuentren en estado de vulnerabilidad social o emergencia, de acuerdo con los principios establecidos en los artículos 17, 18 y 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

No es, pues, constitucional que los beneficios estén conformados por prestaciones económicas que no alcancen a cubrir enteramente el acceso a dicho nivel respecto al derecho afectado. Más aún, no resulta posible, en principio, interpretar que la ley, a personas que se encuentran en grave situación de desamparo, que no logran satisfacer ni siquiera exigentemente el umbral mínimo de sus derechos (vgr. el

habitacional), les reconozca una asistencia acotada que no alcance a cubrir enteramente el costo necesario para el disfrute más básico del derecho. Otorgar una suma que no permita afrontar el pago total de una alimentación adecuada, derivaría en el incumplimiento de la ley, ya que la imposibilidad de contar con los recursos que permitan completar dicho monto, aun habiendo recibido parcialmente el beneficio, significaría que la persona vulnerable no acceda a los alimentos y elementos de higiene indispensables acordes a su estado de salud y, por ende, no habrá podido, satisfacer razonablemente su derecho a la alimentación.

**IV.** En ese marco resulta necesario señalar que de las constancias de la causa surge que el grupo familiar actor está constituido por la Sra. N. D. D. Z., de cincuenta (50) años de edad, su hermana L. O. D. Z., de cincuenta y dos (52) años quien está a cargo de sus dos (2) hijas menores de edad, B.A.V.D y K.N.V.D ambas de quince (15) años, y además ambas mujeres se encuentran al cuidado de su madre A. Z. G. D. de setenta y tres años (74 años). (conf. documentos de identidad y partidas de nacimiento agregadas en la causa como adjuntos de la actuación n°1968417/2022).

En relación con el estado de salud del grupo familiar, de las constancias agregadas a la causa se desprende que la Sra. A. Z. G. D. cuenta con certificado único de discapacidad cuyo diagnóstico es *“problemas relacionados con la necesidad de supervisión continúa. Demencia Vascular no especificada. Dependencia de silla de ruedas. Gastrostomía, Hemiplejia, Disfasia, Afasia”*, lo cual fue provocado por un ACV por lo que se alimenta a través de una gastrostomía (. V. informe adjunto a la actuación N° 3190379/2022).

A su respecto, debe indicarse que en el informe nutricional adjunto a la actuación N° 1968417/2022 se indicó que de la pericia efectuada por el Perito Médico de la Defensoría General de la CABA, Federico Héctor Segura (M. N° 106.137), se desprendía que la Sra. A. *“[a]ctualmente se encuentra postrada, con parálisis de la mitad izquierda de su cuerpo, alimentada por medio de botón gástrico (alimentación enteral), triturada a través de sonda, no se da a entender por medio de la palabra, utiliza pañales, y con asistencia permanente de terceros para todas las actividades de la vida diaria”*. Además, se mencionó que depende de silla de ruedas y utiliza una cama

ortopédica, con un colchón neumático (anti-escaras) y que necesita determinados insumos que son suministrados por Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la CABA tales como gasas, cinta, alcohol, guantes, pañales y recibe un suplemento nutricional que cubre solo dos comidas diarias. Además, se encuentra en riesgo nutricional y debe ingerir diariamente 2 botellas de suplemento “ensure” y alimentos ricos en nutrientes, pero los mimos resultan insuficientes ya que proveen dos comidas diarias. En ese sentido, es dable destacar que se encuentra tramitando en el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil N° 85 el proceso de determinación de la capacidad de la Sra. A. Z. G. D.

Por su parte la niña B.A.V.D. presenta “*ceguera de un ojo, visión subnormal del otro Nistagmo y otros movimientos oculares irregulares*” y a su vez, posee certificado de discapacidad cuyo diagnóstico es “*ceguera de un ojo y visión subnormal del otro, miopía degenerativa*”. Además se informó presenta sobrepeso y trastornos de la conducta alimentaria por lo que es tratada en el servicio de Nutrición del Hospital Durand. Por su parte, la menor K.V.D. presenta astigmatismo también sufre de sobrepeso por lo que es tratada en el mismo centro que su hermana (v. constancias médicas y certificados de discapacidad adjuntos a actuación 1968417/2022 y 1988949/2022).

A su vez, cabe agregar que de lo manifestado por la actora se desprende que las niñas padecen de bullying en el ámbito escolar y que se encuentran transitando una situación compleja.

Respecto de la Sra. L. O. D. Z. puede observarse que tiene diversos problemas de salud tales como sobrepeso (obesidad 85 kg y 1,45 m), hipotiroidismo, hipertensa, fibromialgia y artrosis en rodillas codos tobillos y las muñecas y es alérgica a la lactosa, recibe atención médica en el “Hospital ...” y en el CeSAC del barrio del área programática de dicho Hospital.

La Sra. N. D. D. Z., por su parte, presenta fibromialgia, HTA, Hipotiroidismo, artrosis en parte izquierda y en la región lumbar, sobrepeso: 60 kg y 1,45m. Recibe atención en el Hospital ... y en el CeSAC del barrio del área programática de dicho Hospital.

De los informes técnico nutricionales elaborados por la Licenciada en Nutrición Erika Martin dependiente de la Dirección de Asistencia Técnica del

Ministerio Público de la Defensa, surge que el plan alimentario -correspondiente en base a cada integrante del grupo considerando su edad y estado de salud- para satisfacer las necesidades nutricionales diarias asciende a la suma de ciento veinte mil ochocientos pesos (\$ 120.800) mensuales. (v. informe nutricional, elaborado en fecha 3/11/2022, adjunto a la actuación N°3190379/2022 ya citada).

En lo que respecta a la situación económica del grupo familiar actor, sus ingresos se componen por la ayuda estatal en concepto de los Programas “Ciudadanía Porteña con todo Derecho” y, “Atención a Familias en situación de calle” (\$25.500) – el mismo fue otorgado en el marco de las actuaciones “*D. Z., N. D. Contra GCBA Sobre Amparo – Habitacionales*” (Expte. 152434/2021-0) ante Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 8, Secretaría N° 16-; una pensión no contributiva por la discapacidad que presenta la menor B.A.D.V. y una pensión no contributiva por la discapacidad de la Sra. A. Z. G. D. (\$20.000). A su vez, la Sra. L. genera los únicos ingresos que percibe la familia con el trabajo de limpieza en casas de familia de manera registrada (\$42.000). Además, el padre de las niñas contribuye a la manutención.

Cabe destacar que la situación ocupacional de las amparistas se vio modificada luego del A.C.V. que sufrió la Sra. A. Z. G. D. Según se relató en la causa D. D. Z. realizaba tareas de limpieza y L. O. D. Z. trabajaba en la cocina de un restaurant hasta que cerro. Luego, por cuestiones organizacionales familiares se encuentra exclusivamente abocada al cuidado de su madre.

En cuanto a la situación habitacional, el grupo alquila un monoambiente ubicado en ... \*\*\*, de esta Ciudad, ePAI costo de la habitación es de \$25.500 afrontados con lo percibido con el Programa “Atención a Familias en Situación de Calle”, actualmente presentan una deuda de \$40.000.

En virtud de la insuficiencia de ingresos la amparista requirió ante el programa “Ciudadanía Porteña con Todo Derecho” el aumento de dicho subsidio a la suma de \$47.300 (pesos cuarenta y siete mil trescientos) —Oficio N° 167/22—; pero dicho requerimiento fue rechazado —*IF-2022-24753711-GCABA-DGPOLA*— (ver adjuntos a la actuación 1988417/2022).

V. Establecidos el marco legal y la situación fáctica dentro del que cabe tratar la cuestión sometida a estudio, corresponde señalar que el recurrente circunscribe su crítica, básicamente, en sostener que se pretende modificar los términos de la normativa vigente en materia del Programa Ciudadanía Porteña.

La orfandad argumental del recurso impide darle favorable acogida. En efecto, el GCBA no ha invocado, menos aún acreditado, que la obligación a su cargo exceda, en el caso y conforme la prueba obrante en autos, las obligaciones que la normativa aplicable le impone.

Al respecto, frente a la situación del grupo familiar 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: ‘H. H., R. Y. c/ GCBA s /amparo (art. 14 CCABA)’”, expte. n°10705/14, sentencia del 4 de marzo de 2015. 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 efecto, de las constancias de la causa, surge que la parte actora no cuenta con recursos económicos suficientes para cubrir las necesidades básicas nutricionales y que se encuentra incluida dentro de los grupos a los que las previsiones legales garantizan una protección especial.

En consecuencia, corresponde rechazar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada y, en consecuencia, confirmar la sentencia de grado.

VI. Aunado a los fundamentos expuestos, conviene agregar que la Observación General 12 efectuada por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales determinó que: “El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tienen acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”.

Y ello implica tener acceso regular, permanente y sin restricciones a la alimentación, ya sea directamente o a través de la compra, *a un nivel suficiente y adecuado, tanto en términos cualitativos como cuantitativos*, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que el consumidor pertenece, y que garantice



una vida psíquica y física, individual y colectiva, satisfactoria, digna y libre de temor (conf. definición del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, publicada en la página de Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina de Alto Comisionado - <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>- últ. rev. 2/08/2019) (el destacado no pertenece al original).

**VII.** Finalmente, cabe indicar que deviene inoficioso el tratamiento del agravio referido a la inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley N° 1878, en tanto ello no fue declarado en sentencia en crisis.

### **VIII. Costas**

Por último, la parte demandada se agravió en tanto el sentenciante le impuso las costas del proceso. Al respecto, sostuvo –en síntesis- que no correspondía la condena en costas por cuanto, la actora ha estado gozando y continúa percibiendo la asistencia habitacional y, en ningún, momento existió acto ilegítimo o arbitrario que pudiera perjudicar los derechos de la actora

Cabe recordar que el art. 64 del CCAyT establece que *“La parte vencida en el juicio debe pagar todos los gastos de la contraria, aun cuando esta no lo hubiese solicitado. Sin embargo, el tribunal puede eximir total o parcialmente de esta responsabilidad al/la litigante vencido, siempre que encontrare mérito para ello, expresándolo en su pronunciamiento, bajo pena de nulidad”*.

Del artículo citado surge que el principio objetivo de la derrota *“reconoce excepción en aquellos casos en los que existe mérito para eximir total o parcialmente de esta responsabilidad al litigante vencido. Se trata de situaciones excepcionales en las que las circunstancias de la causa permiten inferir que el perdedor actuó sobre la base de una convicción razonable acerca del derecho invocado. A ese efecto no basta con la mera creencia subjetiva del litigante en orden a la razonabilidad de su pretensión o defensa, sino que deben mediar hechos objetivos que justifiquen la excepción solicitada...”* (Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Comentado y Anotado, T. I, 2da. Edición, Abeledo Perrot, p. 215).

Toda vez que no concurren en la presente causa circunstancias excepcionales que justifiquen la eximición solicitada, corresponde rechazar el agravio, sin perjuicio de destacar que la parte actora ha sido patrocinada por el Ministerio Público de la Defensa.

**IX.** Con costas a la demandada vencida (art. 26 de la ley 2145 y art. 64 del CCAyT), sin perjuicio de destacar que la parte actora fue patrocinada por el Ministerio Público de la Defensa.

**X.** En consecuencia, en mérito a los argumentos desarrollados corresponde:

**I.** Rechazar el recurso de apelación del GCBA, y confirmar la decisión de grado en los términos de la presente resolución y en consecuencia, ordenar al GCBA cubrir en forma suficiente las necesidades alimentarias del grupo familiar actor; **II.** Ordenar asimismo al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires 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 el asesoramiento, orientación, apoyo y/o capacitación necesarios para superar su situación de vulnerabilidad social, a través de la búsqueda de soluciones estables y permanentes; **III.** Con costas a la demandada vencida (art. 26 de la ley 2145 y art. 64 del CCAyT), sin perjuicio de destacar que la parte actora fue patrocinada por el Ministerio Público de la Defensa.

### **VOTO DEL JUEZ PABLO C. MÁNTARAS:**

**I.** Doy por reproducido el relato de los hechos y antecedentes de la causa efectuado en los considerandos I, II y III, así como la descripción de las circunstancias fácticas desarrollada en el considerando IV, del voto de la Dra. Fabiana H. Schafrik, a fin de evitar reiteraciones innecesarias.

Asimismo, comparto lo manifestado en el considerando VII y lo decidido en los considerandos VIII respecto de la imposición de costas en la instancia de grado.

**II.1.** Con el objeto de encuadrar adecuadamente el *thema decidendum* es necesario señalar, en primer lugar, que el debate suscitado en estos autos no se

circunscribe exclusivamente a determinar si la parte actora tiene derecho a exigir el reconocimiento y tutela de sus derechos constitucionales a una alimentación adecuada, a la preservación de su salud, a su dignidad y al pleno desarrollo de la persona humana. Por el contrario, los antecedentes fácticos descritos en el considerando V del voto del Dra. Fabiana H. Schafrik y que se acreditaron en estos autos, son elocuentes en demostrar que, más allá de que las pretensiones esgrimidas adquieren mayor densidad al describir las graves dificultades alimentarias y de salud que el grupo familiar actor atraviesa, se trata de circunstancias que –en términos más generales– pretenden acreditar la existencia de una situación de vulnerabilidad social que ha derivado en la lesión o, mejor dicho, en la efectiva privación del goce de diversos derechos humanos.

En efecto, las constancias acompañadas en autos están dirigidas a probar que el accionante se encuentra sumido en un *estado de pobreza* que, según se ha señalado con certeza, cuando alcanza una dimensión extrema conduce inexorablemente a “[l]a *negación de todos los derechos humanos*” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Segundo Informe sobre la Situación de Perú, año 2000, página 171).

En este aspecto son esclarecedoras las consideraciones efectuadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en una muy conocida decisión, al señalar que “[u]na *persona que en su infancia vive [y durante su adultez sobrevive], como en tantos países de América Latina, en la humillación de la miseria, sin la menor condición siquiera de crear su proyecto de vida, experimenta un estado de padecimiento equivalente a una muerte espiritual; la muerte física que a ésta le sigue, en tales circunstancias, es la culminación de la destrucción total del ser humano*” (Corte IDH, “Villagrán Morales y otros [caso de los ‘niños de la calle’]”, Serie C No. 63 sentencia de 19 de noviembre de 1999, voto concurrente de los Jueces Cançado Trindade y Abreu Burelli, el agregado es propio).

Precisamente, este entramado de privaciones materiales, espirituales y simbólicas que la pobreza origina en quienes la padecen y, como contrapartida, el alcance y exigibilidad de los deberes y obligaciones de las autoridades públicas frente a esta realidad definen el conflicto que debe ser dirimido en el *sub lite*.

En este marco, por el modo en que han sido formuladas las pretensiones antagónicas de las partes, para resolver la controversia aquí planteada resulta

imprescindible –en primer lugar– caracterizar a los derechos humanos que el actor invoca en sustento de su posición. Su conceptualización permitirá determinar la naturaleza y alcance de las obligaciones exigibles al GCBA, frente a una acreditada lesión o violación.

**II.2.-** En términos generales, los derechos invocados en el escrito inicial son frecuentemente denominados por la jurisprudencia, la doctrina y los órganos de protección internacional de los Derechos Humanos como “Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales” (en adelante, también se usa la expresión “DESCA” para referirse a ellos).

A través de esta denominación, se hace referencia a una categoría muy heterogénea de bienes y valores, que son el producto de una particular evolución histórica, política, social y jurídica, y cuya principal función es asegurar la participación plena, libre e igualitaria en los recursos sociales colectivos a los distintos miembros de la comunidad, a efectos de garantizarles posibilidades reales de materializar sus planes de vida (ver, en este mismo sentido, Christie, Graciela Elena, “Los derechos sociales y su control judicial en el ámbito de la Ciudad”, *La Ley*, 2004-A, 626 y *La Ley*, 2004-A, 626, Balbín, Carlos F., “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo I, Ed. La Ley, 2da. Ed., Bs.As., 2015, págs. 145/159).

Entonces, ya sea que se considere a los derechos sociales como una derivación de antagonismos que –reconducidos a la luz de los valores democráticos de libertad e igualdad– se transforman en un agonismo constitutivo (según sostiene Chantall Mouffe, *El retorno de lo político*, Barcelona, Paidós, 1999); como “precondiciones necesarias” para la participación autónoma en el proceso democrático (en los términos descriptos por Carlos S. Nino, *Fundamentos de Derecho Constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1992); como derechos “constitutivos” del procedimiento democrático o que se erigen como su condición de legitimidad (en la visión de Jeremy Waldron, *Derecho y Desacuerdos*, Marcial Pons, Madrid, 2005), o incluso, como “derechos a prestaciones” que afianzan la autonomía personal y la igualdad (de acuerdo con la conceptualización desarrollada por Jürgen Habermas, *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998); un elemento común en todas las caracterizaciones parece ser –en

apretada simplificación— su relevancia fundamental para asegurar la participación autónoma e igualitaria de todos los miembros de la comunidad en el proceso democrático y, consecuentemente, su efectivo acceso a los bienes sociales reconocidos y protegidos a través de las decisiones colectivas relevantes.

De acuerdo con esta forma de concebir a los derechos sociales, la ulterior determinación de sus aspectos estructurales —que condicionan su vigencia, efectividad, exigibilidad y justiciabilidad— no puede ignorar o pasar por alto el sitio privilegiado que aquellos ocupan en nuestro plan constitucional, que —de conformidad con los principios actualmente enunciados en el texto fundamental— tiene por finalidad última crear las condiciones necesarias para asegurar la “justicia social” y, consecuentemente, para permitir a todas las personas alcanzar el “bien común” (Preámbulo y artículo 75 inc. 19 CN, replicados —con matices— en el Preámbulo de la CCABA).

En este aspecto, resultan muy pertinentes las reflexiones efectuadas por la Corte Suprema en la conocida causa “Berçaitz” (CSJN, *in re* “Recurso de hecho deducido por el recurrente en la causa Berçaitz, Miguel Angel s/jubilación”, sentencia del 13/9/1974, *Fallos*: 289:430), en la cual afirmó que “[...] *‘el objetivo preeminente de la Constitución, según expresa su preámbulo, es lograr el “bienestar general” (Fallos 278:313), lo cual significa decir la justicia en su más alta expresión, esto es, la justicia social, cuyo contenido actual consiste en ordenar la actividad intersubjetiva de los miembros de la comunidad y los recursos con que ésta cuenta con vistas a lograr que todos y cada uno de los miembros participen de los bienes materiales y espirituales de la civilización. Por tanto, tiene categoría constitucional el siguiente principio de hermenéutica jurídica: in dubio pro justitia socialis. Las leyes, pues, deben ser interpretadas a favor de quienes al serles aplicadas con este sentido consiguen o tienden a alcanzar el ‘bienestar’, esto es, las condiciones de vida mediante las cuales es posible a la persona humana desarrollarse conforme a su excelsa dignidad’.*

En el mismo precedente también se dijo que “[n]o sólo, pues, la interpretación analógica restrictiva de un derecho social —en el caso, previsional— contraría a la uniforme jurisprudencia de esta Corte, concordante con la doctrina universal (el ‘principio de favorabilidad’, *Günstigkeitprinzip*, que formularon los autores alemanes a partir de la Constitución de Weimar, Pérez Botija, *Curso de Derecho del Trabajo*, Madrid, 1948, par. 66; Barassi, *Il Diritto del lavoro*, Milano,

1949, I, par. 38), sino que también se contraponen a la hermenéutica de las leyes que surge –según lo mostramos– del ‘objetivo preeminente’ de ‘promover el bienestar general’ que la Constitución se propone obtener para todos los habitantes del suelo argentino”

**II.3.-** A su vez, en el caso de autos, la argumentación desarrollada por la parte actora en sustento de su pretensión, adquiere especial volumen al impugnar la conducta estatal que –según se afirma– ha derivado en la vulneración del derecho constitucional a una alimentación adecuada y a la salud.

Se trata, ciertamente, de una pretensión plausible, por cuanto persigue la protección de derechos expresamente reconocidos por nuestra organización constitucional, en virtud de su reconocida incidencia fundamental en la generación de las condiciones necesarias para alcanzar la justicia social y el bienestar general.

Así, a través de la reforma de 1949 se incorporaron los derechos a una alimentación adecuada –por primera vez– al texto constitucional. En efecto, en el artículo 37.I.6 se consagró “[e]l derecho de los trabajadores al bienestar, cuya expresión mínima se concreta en la posibilidad de disponer de vivienda, indumentaria y alimentación adecuadas, de satisfacer sin angustias sus necesidades y las de su familia en forma que les permita trabajar con satisfacción, descansar libres de preocupaciones y gozar mesuradamente de expansiones espirituales y materiales [...]” (énfasis agregado).

Concordantemente, la reforma constitucional de 1957 también reconoció en forma expresa al derecho a la salud, contemplándolo en el catálogo enumerado en el artículo 14 bis, que dispone que el Estado está obligado a otorgar “[l]os beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable” (tercer párrafo de la Constitución Nacional).

En este aspecto, cabe recordar que, al interpretar el precepto mencionado, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado expresamente y en reiteradas oportunidades que el derecho a la seguridad social constituye un conglomerado de prerrogativas que, a su vez, contiene en su interior otros derechos. Entre ellos, el Máximo Tribunal ha identificado al derecho a alimentación, salud y nivel de vida adecuado (CSJN, *Sánchez*, 2005, *Fallos*, 328:2833; *Badaro*, 2006, *Fallos*, 329:3089).

Luego, a través de la enmienda sancionada en el año 1994, la protección y tutela de estos derechos alcanzó una nueva dimensión, como consecuencia de la incorporación –con jerarquía constitucional– de diversos tratados de derechos humanos que los reconocen y protegen y que –de acuerdo con lo que se explicará más adelante– les asignan un contenido especialmente robusto (cfm. lo dispuesto en el artículo 75 inc. 22 CN). Por otra parte, nuestra Constitución Nacional también prevé una tutela especial para los grupos vulnerables, al estipular la obligación del Congreso de “*legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos*” (art. 75, inc 23). A su vez, en el art. 75, inc. 19, se establece que compete al Poder Legislativo “[p]roveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social [...]”.

En relación con los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional, cabe mencionar que en la DUDH se afirma que “[t]oda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” (artículo 25.1); mientras que la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADH) expresa que “[t]oda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad” (artículo XI).

Asimismo, en su artículo 11, el PIDESC obliga a los Estados parte a reconocer y garantizar “[e]l derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación [...]”, así como impone el deber de adoptar “[m]edidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho”.

En el mismo orden de ideas, aunque con mayor generalidad, el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) establece el compromiso de los Estados parte de “[a]doptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente científica y técnica, para lograr

*progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados*". Cabe destacar que –como se verá con más detalle infra– a partir del caso “Lagos del Campo vs. Perú” y “Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala”, la Corte IDH abrió una senda jurisprudencial en la que interpreta que el artículo 26 de la Convención Americana reconoce derechos económicos sociales, culturales y ambientales –no meros objetivos programáticos– que se derivan de las normas económicas, sociales y de educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA, respecto de los cuales se aplican las obligaciones genéricas de respeto y protección previstas en el 1.1. y del 2 de la CADH. En consecuencia, la Corte Interamericana afirma que es posible juzgar su violación de manera autónoma, sin recurrir a su conexidad con los derechos civiles y políticos (CIDH, in re “Lagos del Campo vs. Perú” sentencia del 31/8/2017 y “Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala”, sentencia del 23/8/2018).

En ese entendimiento, el Tribunal Interamericano resaltó, respecto al derecho a una alimentación adecuada, que la Carta señala en su artículo 34.j que “[l]os Estados miembros convienen [...] en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de [...] nutrición adecuada, particularmente por medio de la aceleración de los esfuerzos nacionales para incrementar la producción y disponibilidad de alimentos”. Sostuvo asimismo que el derecho a la alimentación puede identificarse también en el artículo XI de la Declaración Americana, que dispone que “[t]oda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación”, entre otros aspectos (CIDH, in re Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina”, Sentencia del 6 de febrero de 2020 (Fondo, Reparaciones y Costas) párr. 210/211).

Asimismo, el artículo 10 del Protocolo de San Salvador proclama que “[t]oda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social” a la vez que impone el compromiso estatal de garantizar, entre otras cosas, “la atención primaria de la salud”, “la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a [su] jurisdicción”, y



*“la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables”.*

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos destaca, por su parte, que *“la salud es un bien público que debe ser protegido por todos los Estados y que el derecho humano a la salud es un derecho de carácter inclusivo, que guarda correspondencia con el goce de otros derechos, que comprende sus determinantes básicos y sociales como el conjunto de factores que condicionan su efectivo ejercicio y disfrute”* (Resolución 1/2020: “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas” del 10 de abril de 2020). En dicha Resolución, la CIDH recomendó a los Estados adoptar medidas de forma inmediata y de manera diligente para prevenir la ocurrencia de afectaciones al derecho a la salud, la integridad personal y la vida.

A su vez, la Comisión Interamericana y su Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA), “[s]ubrayan que para cumplir con sus obligaciones internacionales sobre la materia, los Estados deben garantizar no solo la prestación de servicios de salud sin discriminación sino además observar debidamente las condiciones que conduzcan a una vida digna e igualitaria en la sociedad en relación con el derecho a la salud. Es decir, la Comisión subraya la obligación de los Estados en incluir en sus políticas y marcos normativos sobre salud los determinantes básicos y sociales que permitan la realización efectiva del derecho a la salud, particularmente de aquellas poblaciones en situación de vulnerabilidad”. *“Dentro de los primeros determinantes se encuentra la garantía de otros derechos que permiten el goce de una vida saludable como el acceso al agua y alimentación adecuada o las condiciones saludables de trabajo”* (Comisión Interamericana de Derechos Humanos y REDESCA, Informe sobre las Personas Trans y de Género Diverso y sus Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 239 7 agosto 2020, para. 320/321, énfasis agregado).

A su vez, el derecho a la alimentación también ha sido reconocido en otros instrumentos internacionales, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5.6.iv), la Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 24 y 27.3), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (arts. 11 y 14), la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad (arts. 25 y 28), y la Convención

Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (arts. 12 y 19).

**II.4.** - En el ámbito local, como consecuencia natural de la evolución antes destacada en materia de reconocimiento y afianzamiento de los derechos sociales, la CCABA recibió expresamente tales derechos, complementó su contenido y reforzó su protección.

En efecto, al momento de establecer su texto fundacional, el pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adoptó expresamente los principios centrales del Constitucionalismo Social como criterio de modulación del ejercicio del poder estatal, adoptando como fin colectivo último la promoción del *desarrollo humano*, “[e]n una democracia fundada en la libertad, la igualdad, la solidaridad, la justicia y los derechos humanos, reconociendo la identidad en la pluralidad, con el propósito de garantizar la dignidad e impulsar la prosperidad de sus habitantes y de las mujeres y hombres que quieran gozar de su hospitalidad” (CCABA, Preámbulo).

En concordancia con estos principios, en su Carta de Derechos la CCABA potenció los mecanismos de tutela contemplados en la CN, al mismo tiempo que incorporó —en muchos casos— la perspectiva protectoria propia del Sistema Universal e Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

Asimismo, la normativa constitucional de la Ciudad, en los arts. 11 y 17, previó un rol especialmente activo para las autoridades públicas, dirigido a compensar o morigerar las desigualdades fácticas inherentes a un entramado social heterogéneo y plural, y a esos efectos ha establecido diversos deberes de actuación positivos. En tal sentido ha asumido el compromiso de promover “*la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad*” (art. 11) y de desarrollar “[p]olíticas coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos [y la asistencia de] *las personas con necesidades básicas insatisfechas*” (art. 17).

Por su parte, luego de establecer —en su artículo 10— que “[r]igen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la

*Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen”, la CCABA recepitó expresamente en su artículo 20 el derecho a la salud integral, en el cual se determina que el Estado local debe asegurar –a través del área estatal de salud– “las acciones colectivas e individuales de promoción, protección, prevención, atención y rehabilitación, gratuitas, con criterio de accesibilidad, equidad, integralidad, solidaridad, universalidad y oportunidad”. En particular, el precepto dispone que la salud “está directamente vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación” (énfasis agregado), de modo que “[e]l gasto público en salud es una inversión social prioritaria. Se aseguran a través del área estatal de salud, las acciones colectivas e individuales de promoción, protección, prevención, atención y rehabilitación, gratuitas, con criterio de accesibilidad, equidad, integralidad, solidaridad, universalidad y oportunidad” (énfasis agregado).*

En lo que respecta a la específica protección de las personas con discapacidad, el artículo 21 inciso 7° de la Carta Magna local prevé que se “[g]arantiza la prevención de la discapacidad y la atención integral de personas con necesidades especiales”. En la misma línea, la CCABA declama en su artículo 42, que “[l]a 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. Prevé el desarrollo de un hábitat libre de barreras naturales, culturales, lingüísticas, comunicacionales, sociales, educacionales, arquitectónicas, urbanísticas, del transporte y de cualquier otro tipo, y la eliminación de las existentes”.

A su vez, el artículo 80, inciso 7° prevé que la Legislatura de la Ciudad “[l]egisla y promueve medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato entre varones y mujeres; niñez, adolescencia, juventud, sobre personas mayores y con necesidades especiales.”

**II.5.-** Más allá de su tutela constitucional, estos derechos también han sido objeto de reglamentación infraconstitucional en diversas normas de la Ciudad.

En efecto, en cumplimiento de lo ordenado por la Constitución local, la Legislatura sancionó la Ley N° 153, a fin de garantizar el derecho a la salud integral de

los habitantes de la Ciudad, La mencionada norma tiene por objeto garantizar el derecho a la salud integral de los habitantes de la Ciudad, y expresamente reconoce su vínculo con la “*satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente*” (cfr. art. 3 “a”, énfasis agregado).

El criterio seguido por el legislador ha sido el de establecer la regulación y ordenamiento de todas las acciones conducentes a tal fin (artículo 1°), detallando como beneficiarios del sistema instituido a “[...] *todas las personas sin excepción, sean residentes o no residentes de la Ciudad de Buenos Aires*” (artículo 2°). A su vez, el artículo 3° establece los principios en los que se sustenta el servicio, entre los que se menciona: “[...] *e) la cobertura universal de la población [...] g) la gratuidad de las acciones de salud [...] h) el acceso y utilización equitativos de los servicios, que evite y compense desigualdades sociales y zonales dentro de su territorio [...]*”.

A su vez, por intermedio de la Ley N° 1878, se creó el Programa “*Ciudadanía Porteña. Con todo derecho*”, que prevé el otorgamiento de una prestación monetaria mensual por hogar beneficiario, no retributiva, intransferible e inembargable destinada a brindar asistencia alimentaria a personas en situación de vulnerabilidad (cfr. artículo 1°).

El objetivo de dicho programa es “[...] *sostener el acceso a la alimentación de los beneficiarios así como a promover el acceso a la educación y protección de la salud de los niños, niñas, adolescentes y su grupo familiar, la búsqueda de empleo y reinserción en el mercado laboral de los adultos*” (cfr. artículo 2°).

En el artículo 8° –modificado por la Ley N° 2408– se establecen la modalidad y montos de las prestaciones, fijándolos en función de distintos porcentajes de la de la Canasta Básica Alimentaria estimada por el INDEC (75% o 50%), de acuerdo con la composición del grupo familiar beneficiario. Asimismo, se prevé que la actualización de la prestación se realiza semestralmente en función de la variación de la canasta básica alimentaria según el INDEC; y se establece como destino exclusivo del beneficio la adquisición de productos alimentarios y elementos indispensables para la higiene, limpieza del hogar, combustión necesaria para la cocción y útiles escolares.

Al mismo tiempo, la Legislatura se ha ocupado de precisar el alcance de las obligaciones del Gobierno de la Ciudad en aquellos casos en que la preservación del

derecho a la salud impone estándares específicos de alimentación a efectos de poder considerarla adecuada. Así, la Ley N° 1906 –sancionada con el fin de establecer políticas públicas dirigidas a prevenir enfermedades cardiovasculares, de obesidad y diabetes– tiene entre sus objetivos el de “[p]roveer los alimentos médicamente recomendados a las personas en condiciones de vulnerabilidad social y que necesiten una dieta alimentaria especial” (cfr. artículo 2°, inciso d). La propia norma define con claridad los alcances de la “asistencia alimentaria”, al establecer que “[t]oda persona que sea asistida en alguno de los centros de salud dependientes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y que por el diagnóstico médico padezca alguna enfermedad relacionada con la ingesta de alimentos y que para su control o tratamiento sea necesario una dieta alimentaria y se encuentre en condiciones de vulnerabilidad social según la encuesta que realice el organismo correspondiente, recibirá una libreta que contenga la dieta especial con la firma del profesional y que permita el canje gratuito o a menor costo por los alimentos recomendados” (cfr. artículo 9°).

**II.6.-** No puede dejar de mencionarse que con posterioridad a dichas normas, se sancionó la Ley N° 4036 para la Protección de los Derechos Sociales, que tiene por objeto “[l]a protección integral de los Derechos Sociales para los ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, priorizando el acceso de aquellos en estado de vulnerabilidad social y/o emergencia a las prestaciones de las políticas sociales que brinde el Gobierno de la Ciudad de acuerdo con los principios establecidos en los artículos 17 y 18 de la Constitución Nacional”.

La norma define a la “vulnerabilidad social” como la condición social de riesgo o dificultad que inhabilita, afecta o invalida la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos. Al propio tiempo, considera “personas en situación de vulnerabilidad social” a aquellas que por razón de edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran dificultades para ejercer sus derechos (cfm. art. 6°). Como puede apreciarse, esta caracterización es concordante con la definición de “condición de vulnerabilidad” establecida en la Regla N° 3 de las “100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de personas en condición de Vulnerabilidad” –redactadas en el marco de la XVI Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada en Brasilia, en el año 2008-.

También se detallan los requisitos mínimos que deberán cumplir los solicitantes de prestaciones económicas y se faculta expresamente a la autoridad de aplicación “[e]n casos de emergencia y/o situaciones particulares [a] exceptuar el cumplimiento de alguno/s de los requisitos mínimos cuando lo considere pertinente mediante decisión fundada” (cfm. art. 7 *in fine*).

Concordantemente, se prevé que el acceso a las prestaciones económicas de las políticas sociales “[s]erá establecido por la autoridad de aplicación contemplando los ingresos por hogar, de acuerdo a las circunstancias socioeconómicas, de emergencia y/o en función de la demanda efectiva. En ningún caso podrá ser inferior a la Canasta Básica de alimentos establecida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) o el organismo que en el futuro lo reemplace” (cfm. art. 8), mientras entiende por “hogar” al “[g]rupo de personas, parientes o no, que viven bajo un mismo techo, compartiendo gastos de alimentación y sostenimiento del hogar. Las personas que viven solas constituyen un hogar” (cfm. art. 9).

Por último, se contempla especialmente la situación de especial vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, mujeres y discapacitados (artículos 13 a 25).

**III.-** La evolución normativa y jurisprudencial descrita precedentemente es elocuente en demostrar que el derecho a la salud –que comprende el de la alimentación adecuada– es **objeto de reconocimiento e intensa tutela en el ordenamiento jurídico vigente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –constitucional e infraconstitucional–.**

En efecto, desde la óptica progresiva y fuertemente protectoria de los derechos humanos (en especial, cuando se trata de grupos desaventajados) que ha adoptado el pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, puede afirmarse que los derechos a la salud y a la alimentación adecuada, como muchos de los derechos sociales reconocidos convencional y constitucionalmente, poseen relevancia fundamental para asegurar la autonomía de las personas, así como garantizar la igualdad y la inclusión social.

Sin embargo, una vez comprobada esta premisa, para la determinación de su contenido prescriptivo concreto –es decir, para establecer y delinear las prerrogativas que ostentan sus titulares para exigir su observancia y respeto y, consecuentemente, para

definir al correlativo entramado de obligaciones a cargo de las autoridades públicas— tiene especial valor recurrir a los diversos tratados internacionales de Derechos Humanos que poseen jerarquía constitucional, toda vez que —a consecuencia del mayor desarrollo dogmático que evidencia en la actualidad el Derecho Internacional de los Derechos Humanos— sus caracteres y contornos han sido definidos en la esfera supranacional con mayor precisión y rigurosidad.

En este aspecto, también es necesario tener en cuenta que la incorporación del Estado Argentino (y, consecuentemente, de sus diferentes descentralizaciones federales, entre ellas, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) a los distintos sistemas internacionales de protección de los derechos humanos tiene por directa consecuencia asumir el compromiso de respetar y hacer cumplir una extensa nómina de obligaciones vinculadas con los derechos que esos sistemas reconocen y protegen, y cuya eventual inobservancia tiene por efecto comprometer su responsabilidad internacional.

**Consecuentemente, las obligaciones que están previstas en la esfera internacional para asegurar la tutela específica del derecho a la salud y a una alimentación adecuada resultan de cumplimiento obligatorio para todas las autoridades públicas, ya sean nacionales o locales.**

Por su parte, cuando se trata de aplicar en el ámbito doméstico las provisiones contenidas en los tratados sobre derechos humanos, la Corte Suprema ha señalado expresamente que la regla hermenéutica central a partir de la cual debe realizarse su exégesis es, precisamente, la consideración de la propia interpretación que emana de la jurisprudencia de los órganos supranacionales

Esta pauta, establecida por el Máximo Tribunal incluso con anterioridad a la reforma constitucional de 1994 (CSJN, “Ekmekdjian, Miguel A. c. Sofovich, Gerardo y otros”, sentencia del 7 de julio de 1992, Fallos 315:1492, cons. 21) ha sido también receptada por el legislador constituyente, al establecer que los instrumentos internacionales de derechos humanos —a los que se reconoce jerarquía constitucional en el artículo 75 inc. 22— deben ser interpretados y aplicados “*en las condiciones de su vigencia*”, es decir, tal como “[e]fectivamente rige[n] en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación” (CSJN, *in re* “Giroldi, Horacio David y otro s/ recurso de casación, sentencia del 07/04/1995, Fallos 318:514).

Este criterio interpretativo se ha consolidado en la jurisprudencia del Máximo Tribunal, que ha reiterado su aplicación en diversos precedentes (vgr. las causas “Simón”, “Simón, Julio Héctor y otros s/ privación ilegítima de la libertad”, sentencia del 14/06/2005, *Fallos* 325:2056; “Casal”, “Casal, Matías Eugenio y otro s/ robo simple en grado de tentativa”, sentencia del 20/09/2005, *Fallos* 328:3399; “Mazzeo” “Mazzeo, Julio Lilo y otros s/ recurso de casación e inconstitucionalidad”, sentencia del 13/07/2007, *Fallos* 330:3248 , “Q. C.”, “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo” –sentencia del 24 de abril de 2012, *Fallos* 335:452–, entre otros).

En sentido concordante, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al pronunciarse sobre el modo en que los jueces de los Estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos deben determinar en la esfera local el cumplimiento de las garantías y deberes establecidos en ella, ha señalado que “[l]os jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. [...] En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de 'control de convencionalidad' entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (CorteIDH, “Almonacid Arellano v. Chile”, Serie C No. 154, sentencia del 26 de septiembre de 2006, parágrafo 124, considerando 21; criterio luego reiterado en los casos “La Cantuta v. Perú”, Serie C No. 162 sentencia del 29 de noviembre de 2006 y “Boyce v. Barbados”, Serie C No. 169 sentencia del 20 de noviembre de 2007).

El criterio hermenéutico establecido en “Almonacid” fue poco tiempo después precisado y completado por la Corte Interamericana en una ulterior decisión, en la cual explicó que “[c]uando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los



*órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también 'de convencionalidad' ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto, aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones”* (CorteIDH, “Trabajadores Cesados del Congreso v. Perú”, Serie C. No. 158, sentencia del 26 de noviembre de 2006, parágrafo 128,; criterio reiterado, entre otras ocasiones, en el caso “Gelman v. Uruguay”, Serie C. No. 221, sentencia del 24 de febrero de 2011).

La obligatoriedad del ejercicio del control de convencionalidad por parte de todos los jueces argentinos también ha sido expresamente admitida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Así, más allá de lo dicho en las causas ya citadas, el Tribunal señaló que “[l]os órganos judiciales de los países que han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos están obligados a ejercer, de oficio, el control de convencionalidad, descalificando las normas internas que se opongan a dicho tratado. Resultaría, pues, un contrasentido aceptar que la Constitución Nacional que, por un lado, confiere rango constitucional a la mencionada Convención (art. 75, inc. 22) , incorpora sus disposiciones al derecho interno y, por consiguiente, habilita la aplicación de la regla interpretativa –formulada por su intérprete auténtico, es decir, la Corte Interamericana de Derechos Humanos– que obliga a los tribunales nacionales a ejercer de oficio el control de convencionalidad, impida, por otro lado, que esos mismos tribunales ejerzan similar examen con el fin de salvaguardar su supremacía frente a normas locales de menor rango.” (CSJN, R.401. XLIII, *in re* “Rodríguez Pereyra, Jorge Luis y otra c. Ejército Argentino s/daños y perjuicios”, sentencia del 27/11/2012, *Fallos* 335:2333).

Entonces, de acuerdo con las directivas antes reseñadas, para determinar el contenido concreto que corresponde asignar al derecho a la vivienda, los jueces están obligados a interpretar y aplicar los pactos internacionales sobre derechos humanos, con especial atención a las interpretaciones que de ellos han efectuado sus órganos de vigilancia y control, cuyas decisiones constituyen estándares internacionales que deben

ser obligatoriamente observados en el orden interno (Aguayo, Nadia S., “El cumplimiento de los estándares internacionales en materia de derechos sociales y la responsabilidad interna del Estado”, *Derecho Administrativo: Revista de Doctrina, Jurisprudencia, Legislación y Práctica*, N° 83 de octubre de 2012, Abeledo Perrot, pp. 1309-1327).

**En consecuencia, si alguna norma, acto o conducta estatal resulta incompatible con los derechos y obligaciones establecidos en esos tratados, el magistrado interviniente debe desechar su aplicación en el plano nacional.**

**III.1.-** Para realizar la tarea determinativa definida en los considerandos anteriores –que presupone, como se explicó, considerar los tratados internacionales de derechos humanos– es imprescindible recurrir a las previsiones del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (que, como se ha visto, posee jerarquía constitucional) y, también, a las interpretaciones efectuadas por su órgano de vigilancia y control –el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, creado en el año 1985– que a través de sus Observaciones Generales es el “intérprete autorizado del Pacto” –tal como ha reconocido expresamente la Corte Suprema en las causas “Aquino” (CSJN, *in re* “Aquino, Isacio c/ Cargo Servicios Industriales S.A. S/ art. 39 ley 24.557”, sentencia del 21/09/2004, *Fallos* 327:3753), “Torrillo” (CSJN, *in re* “Torrillo, Atilio Amadeo y otro c/ Gulf Oil Srgentina S.A. y otro s/ daños y perjuicios”, sentencia del 31/03/2009, *Fallos* 332:709); “Q.S.” ya citado, entre otros)–.

En efecto, dicho Comité se ha ocupado expresamente de interpretar el Pacto y, consecuentemente, ha establecido pautas concretas que definen y delimitan los contornos específicos del derecho a la salud –que comprende el acceso a una alimentación adecuada– tutelados por dicho instrumento. Paralelamente, ha definido las obligaciones asumidas por los Estados al ratificarlo.

De este modo, las consideraciones efectuadas en las mencionadas Observaciones Generales son sumamente relevantes para determinar las “condiciones de vigencia” del Pacto –y también, lógicamente, del derecho a la salud y a la alimentación adecuada–, de acuerdo con el mandato contenido en el art. 75 inc. 22 CN y en el art. 10 CCABA.

En este sentido, en su Observación General N° 12, “*El derecho a una alimentación adecuada*” (E/C.12/1999/5), el citado Comité precisó que “[e]l derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”. Asimismo definió el contenido del derecho a la alimentación adecuada, como “[...] *la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos*” (Observación General N° 12, párr. 8).

Esta conceptualización es concordante con la efectuada en otros foros internacionales, en los cuales se lo ha entendido como “[e]l derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”(Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, el Sr. Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 61/163 de la Asamblea General).

A su vez, como se dijera *supra*, la Corte IDH ha dicho que “[d]el artículo 34.j de la Carta, interpretado a la luz de la Declaración Americana, y considerando los demás instrumentos citados, se podía entender que el derecho a la alimentación adecuada protegía “*esencialmente, el acceso de las personas a alimentos que permitan una nutrición adecuada y apta para la preservación de la salud*” A su vez, citando al Comité DESC, señaló que “*el derecho se ejerce cuando las personas tienen acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla [sin que] deb[a] interpretarse [...] en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos*” (Corte IDH, *in re* “Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina”, cit. párr. 210/211).

Asimismo, el Comité señaló la importancia de la adecuación de los alimentos en cuanto al aporte de una combinación de productos nutritivos para el

crecimiento físico y mental y reconoció que los grupos socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población, podían requerir la atención de programas especiales para su acceso. En tal sentido estableció que “[l]a accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales. Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos” (v. Comité DESC, Observación General N° 12, 20° período de sesiones (1999), párrs. 8 y 13).

Teniendo en consideración estos parámetros, el Comité destacó que el derecho incluye las siguientes características esenciales e interrelacionadas:

- **Adecuación.** El alimento disponible para el consumo debe ser apropiado en el contexto social, económico, cultural y medioambiental prevalente.

- **Disponibilidad.** Toda persona debería ser capaz de obtener suficiente comida de calidad, ya sea a través de los sistemas de mercado o directamente de la tierra y otros recursos naturales. Las dietas deben contener una mezcla de los nutrientes necesarios para una vida sana y las necesidades fisiológicas, durante todo el ciclo de vida y de acuerdo al sexo y la ocupación. Los alimentos deben estar libres de sustancias nocivas y ser culturalmente apropiados.

- **Accesibilidad.** El acceso a los alimentos consiste en tres elementos clave: la no discriminación, la accesibilidad económica y la accesibilidad física. El acceso a la alimentación debe ofrecerse sin discriminación sobre la base de cualquier fundamento prohibido. El precio de los alimentos debe estar a un nivel que no suponga un riesgo para la consecución de otras necesidades básicas. Esto puede requerir programas especiales para los grupos vulnerables. La accesibilidad física significa que todos deben tener acceso a los alimentos, en particular los grupos vulnerables, como los niños, las personas con discapacidad, los ancianos y las personas afectadas por un desastre natural o un conflicto.

- **Sostenibilidad.** Los Estados deben garantizar, mediante el desarrollo de medidas adecuadas y la regulación de los actores privados, que las prácticas que influyen en la alimentación, la tierra o los recursos naturales no ponen en peligro la disponibilidad de los alimentos a largo plazo ni su accesibilidad.

**III.2.-** La conceptualización del derecho a la alimentación adecuada que surge de los documentos antes considerados permite identificar algunos **caracteres relevantes**. Así, en primer lugar, las directivas emanadas de estos instrumentos imponen a las autoridades **la obligación de garantizar –cuanto menos– un nivel mínimo de efectiva vigencia**.

En el plano supranacional, esta obligación encuentra sustento en los arts. 2.1 del PIDESC, 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y 1º del Protocolo Adicional a la CADH en materia de derechos económicos, sociales y culturales (“Protocolo de San Salvador”). A su vez, en el plano local este deber está consagrado con claridad en los artículos 11 y 17 de la CCABA, antes referidos.

En este sentido, al interpretar el mencionado artículo 2º del Pacto, el Comité DESC ha dicho que “[c]orresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto. Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser” (Observación General 3, punto 10; énfasis agregado).

A su vez, en Observación General N° 14 se expresó que el deber de cumplimiento de estas obligaciones básicas es “*inderogable*”, de manera que un Estado “[n]o puede nunca ni en ninguna circunstancia justificar su incumplimiento” (Observación General N° 14, párr. 47).

Como puede advertirse con facilidad, los estándares emanados de la normativa internacional referida, constituyen un *piso mínimo* aplicable a todos los Estados, que merece ser ponderado, precisado y eventualmente expandido –nunca minimizado– a la luz del nivel de reconocimiento y garantía que se le hubiera dado a

cada derecho en sus ordenamientos jurídicos internos (art. 29 inc. b y c de la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros).

Por su parte, un aspecto esencial para el cumplimiento de esta obligación de garantizar un umbral mínimo de efectividad es, precisamente, reconocer debida prioridad “[a] *los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables, concediéndoles una atención especial*”. Consecuentemente, “[l]as políticas y la legislación, en consecuencia, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás” (Observación General N° 4, párrafo 11). Este deber es concordante con el establecido en el artículo 20 de la CCABA, en cuanto establece que, en relación con el derecho a la salud integral, se aseguran “*las acciones colectivas e individuales de promoción, protección, prevención, atención y rehabilitación, gratuitas, con criterio de accesibilidad, equidad, integralidad, solidaridad, universalidad y oportunidad*”.

**III.3.-** Por otro lado, también es preciso destacar lo señalado por los órganos supranacionales en relación con el carácter interdependiente que los derechos sociales poseen con otros derechos humanos, de manera que su afectación determina, inexorablemente, el menoscabo de los restantes, generando un proceso de creciente vulnerabilidad jurídica que culmina con un estado de inaceptable desigualdad social.

En este sentido, tanto los Principios de Limburgo (punto 3) como las Directrices de Maastrich (punto 4) destacan la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, afirmando que todos ellos revisten igual importancia para la dignidad humana.

A su vez, al desarrollar el contenido concreto del derecho a una alimentación adecuada y al analizar su relación intrínseca con el derecho a la salud, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que aquél se encuentra “[...] *inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y resulta indispensable para el disfrute de otros derechos humanos [...]*” (Observación General N° 12, párrafo cuarto).

Siguiendo estas pautas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que “[...] *la vida de los individuos y su protección –en especial el derecho a la salud– constituyen un bien fundamental en sí mismo que, a su vez, resulta*

*imprescindible para el ejercicio de la autonomía personal (art. 19 de la Constitución Nacional). El derecho a la vida, más que un derecho no enumerado en los términos del art. 33 de la Constitución Nacional, es un derecho implícito, ya que el ejercicio de los derechos reconocidos expresamente requiere necesariamente de él” (CSJN, “Asociación Benghalensis y otros c/ Ministerio de Salud y Acción Social – Estado Nacional s/ Amparo Ley 16.986”, sentencia del 1º de junio de 2000, A186XXXIV., Fallos 330: 3725, del dictamen del Procurador al que la Corte remite ).*

**III.4.-** El Comité DESC también ha relacionado el contenido mínimo de los derechos sociales con la obligación de los Estados de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles (artículo 2.1. del PIDESC), previsión concordante con lo establecido en el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que estipula que los Estados se obligan a adoptar medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos sociales, *“en la medida de los recursos disponibles”*.

Para precisar los contornos de este deber, el Comité ha señalado que *“[p]ara que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas”* (Observación General N° 3, punto 10, énfasis agregado).

Al respecto, agregó: *“[e]l Comité desea poner de relieve, empero, que, aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación de que el Estado Parte se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes. Más aún, de ninguna manera se eliminan, como resultado de las limitaciones de recursos, las obligaciones de vigilar la medida de la realización, o más especialmente de la no realización, de los derechos económicos, sociales y culturales y de elaborar estrategias y programas para su promoción”*. (Observación General N° 3, punto 11).

Por su parte, los Principios de Limburgo establecen que *“[l]os Estados Partes tienen la obligación, independientemente de su nivel de desarrollo económico, de garantizar el respeto de los derechos de subsistencia mínima de todas las personas”* (principio 25).

También las Directrices de Maastricht sobre violaciones a los derechos Económicos, Sociales y Culturales (enero de 1997), en su punto 9º, indican que “[u]n Estado incurre en una violación del Pacto cuando no cumple lo que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales denomina ‘una obligación mínima esencial de asegurar la satisfacción de por lo menos los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos [...]. Por ejemplo, incurre prima facie en una violación del Pacto un Estado Parte en el cual un número significativo de personas se ven privados de alimentos esenciales, atención básica de salud, habitación y vivienda mínima o las formas más básicas de enseñanza’. Estas obligaciones mínimas esenciales son aplicables independiente de la disponibilidad de recursos en el país de que se trate o cualquier otro factor o dificultad” (énfasis agregado).

En coincidencia con estas pautas, en la causa “Rubén Badín” la Corte Suprema señaló que “las carencias presupuestarias, aunque dignas de tener en cuenta, no pueden justificar transgresiones de este tipo. Privilegiarlas sería tanto como subvertir el estado de derecho y dejar de cumplir los principios de la Constitución y los convenios internacionales que comprometen a la Nación frente a la comunidad jurídica internacional, receptados en el texto actual de aquélla (art. 5º inc. 2º, Convención Americana sobre Derechos Humanos)” (CSJN, in re “Badín, Rubén y otros c/ Provincia de Buenos Aires s/ daños y perjuicios”, sentencia del 19 de octubre de 1996, Fallos, 318:2002).

Esta línea argumental fue completada en el precedente “Sánchez”, en el cual el Máximo Tribunal señaló que “[l]os tratados internacionales promueven el desarrollo progresivo de los derechos humanos y sus cláusulas no pueden ser entendidas como una modificación o restricción de derecho alguno establecido por la primera parte de la Constitución Nacional (art. 75, inc. 22). La consideración de los recursos disponibles de cada Estado -cfm. arts. 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos- constituye una pauta que debe evaluar cada país al tiempo de establecer nuevos o mayores beneficios destinados a dar satisfacción plena a los compromisos asumidos por esos documentos, mas no importa disculpa alguna para desconocer o retacear los derechos vigentes (cfm. art. 29 de la convención citada). Debe suponerse que el legislador ha sopesado los factores humanos, sociales y económicos al establecer la extensión de las prestaciones



*reconocidas y no corresponde a los jueces sustituir dicha valoración mediante razonamientos regresivos que, en la práctica, sólo conducen a negar el goce efectivo de esos derechos en los momentos de la vida en que su tutela es más necesaria” (CSJN, in re “Sánchez, María del Carmen c/ ANSES s/ reajustes varios, sentencia del 17 de mayo de 2005, Fallos, 328:1602).*

**III.5.-** Pues, tanto el PIDESC como las interpretaciones efectuadas por el Comité DESC son consecuentes en reconocer que los Estados parte han asumido **la obligación de no adoptar políticas y/o medidas regresivas que pudieran empeorar el ejercicio concreto de los derechos** contemplados en el Pacto –entre ellos, lógicamente, el derecho a una alimentación adecuada–.

Esta obligación, conocida habitualmente como “principio de no regresividad o no retroceso social” implica que, una vez reconocido un cierto umbral de efectividad de esos derechos y asegurada la posibilidad de su goce efectivo, este ámbito de protección no puede luego verse disminuido o suprimido si, al menos, el Estado no ha asegurado –de manera previa o concomitante– la puesta en práctica de alternativas de tutela que garanticen igual o mayor grado de protección que las dejadas sin efecto.

Al respecto, el Comité ha puesto de resalto en la ya citada Observación General N° 3 que “[l]a principal obligación en lo que atañe a resultados que se refleja en el párrafo 1 del artículo 2 es la de adoptar medidas ‘para lograr progresivamente [...] la plena efectividad de los derechos reconocidos [en el Pacto]’. La expresión ‘progresiva efectividad’ se usa con frecuencia para describir la intención de esta frase. El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. En este sentido, la obligación difiere de manera importante de la que figura en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos e incorpora una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes. Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para

*cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga” (punto 9, énfasis agregado).*

En este mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado recientemente que “[l]as obligaciones de realización progresiva de los DESCAs requiere la continua realización de acciones para la consecución del pleno goce de estos derechos. De esta forma, la dimensión progresiva de protección de los DESCAs, si bien reconoce una cierta gradualidad para su realización, también incluye un sentido de progreso, que requiere la mejora efectiva de las condiciones de goce y ejercicio de estos derechos, de forma tal que se corrijan las desigualdades sociales y se facilite la inclusión de grupos vulnerables [...]” (CorteIDH, “Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala”, citado, párr. 146).

En términos concordantes, ha explicitado que la formulación del artículo 26 sobre el deber de los Estados de adoptar medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de la Carta de la OEA debe ser entendida como una aclaración acerca de la naturaleza de la obligación, pero no pone en duda la existencia de obligaciones jurídicas exigibles. Y agregó que, en ese punto, coincidía con la interpretación del Comité DESC sobre el artículo 2.1. del PIDESC (en su Observación General 3) en el sentido de que, si bien se prevé la adopción de medidas de carácter progresivo, también se establecen varias obligaciones con efecto inmediato. El hecho de que la plena efectividad se alcance a lo largo del tiempo no implica privar a tales deberes de todo contenido significativo (párrs. 79, 80, 81).

Asimismo, las Directrices de Maastricht, cuando enumeran posibles violaciones a las obligaciones asumidas en el Pacto mediante actos positivos, citan los siguientes ejemplos: “(a) La anulación o suspensión de cualquier legislación que sea

*necesaria para seguir ejerciendo un derecho económico, social y cultural que esté vigente en ese momento [...]; (d) La aprobación de cualquier legislación o política que sea claramente incompatible con las obligaciones legales preexistentes relativas a estos derechos, salvo cuando esto se hace con el propósito y efecto de aumentar la igualdad y mejorar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de los grupos más vulnerables; (e) La adopción de cualquier medida que sea intencionalmente regresiva y que reduzca el nivel de protección de cualquiera de estos derechos; (f) La obstaculización o interrupción intencional de la realización progresiva de un derecho previsto en el Pacto, salvo cuando el Estado actúa dentro de los parámetros de una limitación estipulada en el Pacto o debido a la falta de recursos disponibles o fuerza mayor [...]*”

Por aplicación de estas reglas, una vez que un Estado ha cumplido con los deberes asumidos al ratificar el Pacto y, consecuentemente, ha ampliado el ámbito de protección del derecho a la salud y a la alimentación adecuada, está obligado a evitar en el futuro poner en práctica cursos de acción (activos u omisivos) que pudieran obstaculizar o bien interrumpir esa realización progresiva, toda vez que un obrar contrario a este mandato significaría la afectación de ese derecho y, también, un supuesto de responsabilidad internacional.

Como se advierte, esta prohibición presenta importantes puntos de contacto con el “principio de la irreversibilidad de las conquistas sociales alcanzadas” (*Nichtumkehrbarkeitstheorie*), acuñada en Alemania luego de la sanción de la Ley Fundamental de Bonn (1949). Así, si bien esta teoría postula la imposibilidad de deducir de la propia Constitución el contenido sustantivo de las obligaciones sociales del Estado, igualmente afirma que –una vez que la Legislatura o el Poder Administrador han regulado los aspectos sustantivos de las relaciones colectivas– toda medida regresiva que afecte el contenido esencial de las regulaciones sociales establecidas resultará inconstitucional (Hesse, Konrad, *Grunzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg y Karlsruhe, 1978, págs. 86-87, citado por Parejo Alfonso, Luciano, “*Estado social y administración pública*”, Madrid, 1983, págs. 53-54).

Por su parte, la axiología tuitiva y protectoria que impregna al Pacto permite sostener –en contraposición con lo afirmado en el voto mayoritario de la causa “Alba

Quintana” (TSJ, “Alba Quintana, Pablo c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, Expte. N° 6754/09, sentencia del 12 de mayo de 2010)– que esta obligación puede ser incumplida tanto si se adopta una *política pública general* que sea regresiva, como si se implementa una *medida concreta respecto de una situación particular* que produce ese mismo resultado. Entonces, un determinado accionar estatal puede ser regresivo ya sea porque afecta el derecho de una persona determinada, o bien cuando ese menoscabo tiene un efecto expansivo que alcanza a todo un grupo o colectivo.

La distinción precedente no importa –claro está– desconocer la evidente vinculación que existe, en materia de derechos sociales, entre su dimensión individual y colectiva, de manera que su desarrollo progresivo debe medirse en relación con ambas esferas (tal como ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humano, caso “Cinco Pensionistas v. Perú”, Serie C, N° 98, sentencia del 28/2/03, parágrafo 147), sin perjuicio de que la “titularidad individual” del derecho es suficiente para exigir su justiciabilidad (voto concurrente del Juez García Ramírez en el caso citado). De acuerdo con estos parámetros, cuando el Estado adopta una medida regresiva, ésta resulta portadora de una “presunción de invalidez”, de manera que sólo resultará legítima si la autoridad pública puede justificar concretamente su pertinencia frente a un *escrutinio estricto*, es decir, luego de efectuado un riguroso control de razonabilidad. En este sentido, se ha sostenido que siendo la prohibición de regresividad la “[e]xpresión del contenido normativo mínimo e indisponible de los derechos sociales constitucionales”, solamente “[s]erían admisibles aquellas restricciones capaces de superar un estricto escrutinio de razonabilidad, es decir, las que, sin colocar a las personas debajo de un nivel de vida digna, resulten indispensables para la expansión general del sistema de derechos y respeten, en todos los casos, los principios de compensación adecuada y prioridad de los sujetos más débiles (*favor debilis*)” (Pisarello, Gerardo, *Del Estado Social legislativo al Estado Social constitucional: por una protección compleja de los derechos sociales*, pág. 94, Isonomía, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, n° 15, octubre 2001).

Asimismo, la CSJN ha destacado que “[u]na interpretación conforme con el texto constitucional indica que la efectiva protección [de los derechos consagrados] en el art. 14 bis se encuentra alcanzada y complementada [...] por el mandato del art. 75,

*inc. 23, norma que, paralelamente, asienta el principio de no regresión en materia de derechos fundamentales. Así lo preceptúa también el principio de progresividad asentado en el art. 2.1 del citado Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en concordancia con su art. 11, inc. 1, por el que los estados han reconocido el derecho de toda persona ‘a una mejora continua de las condiciones de existencia’” (CSJN, in re “Milone” citado). En términos análogos, también sostuvo que “[l]os tratados internacionales pueden sólo mejorar la tutela de los derechos, no empeorarla. Es decir, aquéllos no pueden entenderse como restrictivos de los derechos constitucionales existentes, en el ordenamiento interno, al momento de su sanción” (CSJN, in re “Gottschau, Evelyn Patrizia c/ Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ amparo”, sentencia del 8 de agosto de 2006, Fallos, 329:2986).*

Remarcó en este aspecto que *“el principio de progresividad impone que todas las medidas estatales de carácter deliberadamente ‘regresivo’ en materia de derechos humanos [...] requieran la consideración ‘más cuidadosa’, y deban ‘justificarse plenamente’, v.gr., con referencia a la ‘totalidad de los derechos previstos’ en el PIDESC y en el contexto del aprovechamiento pleno del ‘máximo de los recursos’ de que el Estado disponga” (CSJN in re “Recurso de hecho deducido por la Asociación de Trabajadores del Estado en la causa Asociación de Trabajadores del Estado s/ acción de inconstitucionalidad” sentencia del 18/6/2013, Fallos: 336:672)*

En sentido concordante con todas estas consideraciones, el Máximo Tribunal también ha expresado *“que el principio de progresividad o no regresión, que veda al legislador la posibilidad de adoptar medidas injustificadamente regresivas, no solo es un principio arquitectónico del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sino también una regla que emerge de las disposiciones de nuestro propio texto constitucional en la materia [...]” (CSJN, in re “Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores el Poder Ejecutivo Nacional y otro s/ acción de amparo”, sentencia del 24/11/2015, CSJ 906/2012 (48-R)/CS1).*

**III.6.-** Lo explicado en los considerandos precedentes permite efectuar algunas **conclusiones preliminares:**

a. En primer lugar, las directivas emanadas de los instrumentos internacionales antes reseñados le asignan un contenido especialmente robusto al derecho a la salud y a la alimentación adecuada, que impone a las autoridades estatales diversos deberes concretos, entre ellos, la obligación de garantizar –cuanto menos– un nivel mínimo de efectiva vigencia. Este deber, a su vez, exige que se otorgue prioridad a los grupos vulnerables en el aseguramiento de un umbral mínimo de efectividad.

b. Asimismo, de acuerdo con la naturaleza multifacética que se reconoce a este derecho, también se hace patente su vinculación inescindible con otros derechos de similar relevancia y significación, a través de una relación caracterizada por la indivisibilidad e interdependencia. Se destaca, desde esta perspectiva, su conexión con el derecho a la vida, a la dignidad, a la integridad personal, a la salud, al trabajo, a la protección contra el trato inhumano y degradante, a la no discriminación y a la educación, entre otros.

c. Entonces, para cumplir con las obligaciones asumidas el Estado se compromete a “*adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre*” (Comité DESC, Observación General N° 12, citada, párr. 14).

d. A esos fines, las autoridades públicas deben necesariamente adoptar todas las medidas a su alcance hasta el máximo de los recursos disponibles, y sólo pueden eximirse del cumplimiento de esta obligación si demuestran que efectivamente han intentado obtener los fondos necesarios a través de todos los medios plausibles, incluso requiriendo ayuda a otras jurisdicciones o Estados.

e. Asimismo, por aplicación de los principios de progresividad y no regresividad, el Gobierno también asume el compromiso de no adoptar medidas que pudieran implicar un retroceso en el grado de reconocimiento y efectiva vigencia del derecho a la alimentación, ya sea en su faz individual como colectiva.

**IV.-** Las reglas hasta aquí enunciadas demuestran con especial claridad la relevancia que el bloque de constitucionalidad asigna –en general– a los derechos sociales y –en particular– al derecho a la alimentación adecuada.

Si no se les reconociera un contenido mínimo concreto, que a su vez resultara exigible judicialmente, resultaría forzoso concluir que sólo son estrofas de un “poema constitucional”, estéticamente atractivas, pero normativamente inexigibles.

Para demostrar la improponibilidad de esta postura, basta con recordar los argumentos desarrollados por la Corte Suprema en la sentencia dictada en la causa “Vizzoti”. En esa oportunidad, el Máximo Tribunal afirmó que *cada uno de los derechos constitucionales* tiene un contenido que lo proporciona la propia Constitución (complementada, de acuerdo con lo antes explicado, con las previsiones de los tratados internacionales en materia de derechos humanos), pues de lo contrario “[d]ebería admitirse una conclusión insostenible [...] que la Constitución Nacional enuncia derechos huecos, a ser llenados de cualquier modo por el legislador [o, por caso, el poder administrador], o que no resulta más que un promisorio conjunto de sabios consejos, cuyo seguimiento quedaría librado a la buena voluntad de este último” (CSJN, “Vizzoti, Carlos Alberto c/ AMSA S.A. s/ despido”, causa V.967.XXXVIII, sentencia del 14 de septiembre de 2004, considerando 8º, párrafos 3 y 4, el agregado es propio).

La Corte también señaló en esta causa que la determinación del contenido de los derechos configura uno de los objetos de estudio centrales del intérprete constitucional, y la finalidad que guía esa labor es la de darles toda la plenitud que les reconozca la Constitución (incluyendo a los tratados constitucionalizados en las “condiciones de su vigencia”), es decir, atribuirles “[l]a extensión y comprensión previstas en el texto que los enunció y que manda a asegurarlos [para] garantizar [su] pleno goce y ejercicio”.

Así, se dejó en claro que el cumplimiento del mandato tutelar que expresa el artículo 14 *bis* no está únicamente dirigido al legislador, sino también a los restantes poderes públicos, que –dentro de la órbita de sus respectivas competencias– deben hacer prevalecer el espíritu protector que se desprende de estos principios (considerando 8, *in fine*).

En concordancia con estas consideraciones, también se ha dicho que cuando se presentan situaciones de suma gravedad y urgencia que afectan derechos fundamentales de las personas, corresponde al Poder Judicial buscar los caminos que permitan garantizar su eficacia. Y ello no supone, en palabras del Tribunal, “[u]na

*intromisión indebida del Poder Judicial cuando lo único que se hace es tender a tutelar derechos, o suplir omisiones en la medida en que dichos derechos puedan estar lesionados”* (CSJN, *in re* "Verbitsky Horacio s/ habeas corpus", sentencia del 03/05/2005, *Fallos*: 328:1146 y "Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional s/ proceso de conocimiento", sentencia del 18/09/2007, *Fallos* 330:4134, entre otros).

V.- Una vez definido el contenido normativo sustantivo del derecho a la vivienda, corresponde profundizar el análisis sobre cuáles han sido los cursos de acción desplegados por el Gobierno, a efectos de cumplir con las diversas obligaciones impuestas por el ordenamiento jurídico para asegurar su efectiva vigencia.

A tales fines, es necesario considerar como cuestión preliminar que para satisfacer estos mandatos normativos –que exigen un accionar activo y comprometido– resulta imprescindible la existencia de regulaciones, de instituciones gubernamentales, de estructuras burocráticas y de políticas concretas, que a su vez consideren el contexto político-social específico en el que habrán de ser aplicadas.

Ciertamente, el ámbito más propicio para establecer el modo en que habrán de cumplirse en cada jurisdicción con estos deberes es, claramente, el foro dialéctico y plural que caracteriza al Poder Legislativo. En efecto, la creciente complejidad social que presentan las sociedades democráticas modernas –en la medida en que, a consecuencia del “hecho del pluralismo” los individuos que las componen desarrollan formas de vida disímiles, sostienen ideales diferentes y desarrollan prácticas y costumbres diversas (Habermas Jürgen y Rawls, John, *Debate sobre el liberalismo político*, Barcelona, Paidós, 1998; Mouffe, Chantall, *El retorno de lo político*, citado)– obtiene su más adecuada representación en la composición colegiada y plural que caracteriza a la Legislatura (Waldron, Jeremy, *Derecho y Desacuerdos*, citado, pág. 127 y ss.).

Así, el Parlamento es el ámbito político en el cual conviven las preferencias de la mayoría y de las minorías, y se erige idealmente como el foro público en el cual debate la totalidad de la sociedad a través de sus representantes, en el marco de un proceso deliberativo público, abierto e inclusivo, orientado a alcanzar los consensos necesarios para adoptar las decisiones colectivas fundamentales.



Teniendo en cuenta estas características, los sistemas democráticos deliberativos – como el que enuncia la CCABA para la Ciudad de Buenos Aires– reservan a la representación popular materializada en la Legislatura –órgano con legitimación democrática directa– todas aquellas decisiones esenciales y políticamente relevantes (ver, entre otros, Nino, Carlos S., *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997; Elster, Jon, –comp.–, *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 2001), en especial, las que trazan las líneas básicas y las directrices esenciales para alcanzar la justicia social y el bien común –fines últimos de toda actuación estatal, de acuerdo con los actuales objetivos constitucionales–.

Ahora bien, complementando el principio general antes explicado, al distribuir las potestades estatales bajo la garantía republicana de la división de poderes–, la CCABA le impone al Poder Ejecutivo la obligación de materializar las políticas legislativas, a través de medidas concretas y por intermedio del accionar de sus diversas estructuras administrativas. Así, de acuerdo con el modo en que se asignan las competencias estatales entre los diferentes departamentos estatales, la facultad para crear y determinar las políticas públicas destinadas a hacer efectivos los derechos constitucionales corresponde a la Legislatura (cfm. art. 80 de la CCABA), mientras que al Poder Ejecutivo se le encomienda –en cambio– su puesta en práctica (cfm. artículos 102 y 104 de la CCABA), para lo cual puede –en algunos casos y con el límite de “no desnaturalizar el espíritu” de la ley– dictar reglamentos de ejecución.

Entonces, para cumplir con la exigencia de adoptar medidas positivas que permitan un estándar mínimo de satisfacción del derecho a la vivienda, el Poder Ejecutivo debe, dentro de los límites y recaudos que establece la CCABA, implementar las políticas públicas previamente establecidas por el Poder Legislativo.

Consecuentemente, **todas las medidas que a esos efectos se implementen para garantizar el derecho constitucional de acceso a la vivienda tienen carácter instrumental. Si ese accionar no está dirigido a asegurar su operatividad en las condiciones prescriptas por la CCABA o por la legislación, o deriva en su limitación o cercenamiento, resultará inconstitucional y/o inconvencional.**

**VI.-** En estas condiciones y siguiendo las pautas delineadas *supra*, para establecer en el *sub exámine* si el comportamiento estatal que la parte actora cuestiona

es legítimo o no, es necesario detenerse previamente en el análisis de una cuestión que es, a esos fines, sumamente relevante: **las condiciones de exclusión que enfrenta el grupo familiar actor no derivan de una situación extraña, ni son el producto de una anomalía social de carácter excepcional.** Por el contrario, forman parte de una multiplicidad de situaciones conflictivas que encuentran como común denominador la insatisfacción de los derechos sociales de un sustantivo porcentaje de los habitantes de la Ciudad Autónoma.

En efecto, existe en el ámbito local una situación generalizada de privación del acceso a condiciones de vida dignas –en particular, en el aspecto de alimentación y salud–, que afecta especialmente a algunos grupos sociales, y que no tiene carácter marginal o coyuntural, sino que es consecuencia de una crisis estructural de carácter histórico. Para un análisis más completo de las causas y consecuencias de la crisis, corresponde remitir, entre otros, a mi voto en el precedente “DLSCBCV contra GCBA y otros sobre amparo – habitacionales”, Exp. N° 209332/2021-0, sentencia del 17/3/23 considerando VI).

Como es evidente, las amparistas pertenece a este grupo vulnerable, que en su gran mayoría no está constituido por sujetos antisociales o marginales, sino por personas excluidas del sistema económico formal por su condición de pobreza.

La perpetuación en el tiempo de estas condiciones (como ha ocurrido en el *sub lite*) impone a las personas afectadas una verdadera odisea urbana, en la cual “[v]ivir –o sobrevivir– se convierte en una fatigosa rutina” (OZSLAK OSCAR, *Los sectores populares y el derecho al espacio urbano*, SCA –Revista de la Sociedad Central de Arquitectos–, N° 125 aniversario, 1983: Buenos Aires).

**VII.1.** En el caso específico del *sub lite*, el grupo familiar actor está conformado por la Sra. N. D. D. Z., de cincuenta (50) años de edad, su hermana L. O. D. Z., de cincuenta y dos (52) años, quienes se encuentran al cuidado de su madre A. Z. G. D. de setenta y tres años (74 años). Asimismo, la Sra. L. O. D. Z. se encuentra a cargo de sus dos (2) hijas menores de edad, B.A.V.D y K.N.V.D ambas de quince (15) años (conf. documentos de identidad y partidas de nacimiento agregadas en la causa como adjuntos de la actuación n°1968417/2022).

En función de ello se le confeccionó una dieta diaria en la que se les indicó la cantidad y número de porciones que debían y podían consumir según grupos de alimentos, lo que se estimó que costaba, al mes de noviembre de 2022, un valor aproximado de ciento veinte mil ochocientos pesos (\$ 120.800) mensuales sin incluir los elementos de limpieza e higiene personal (v. Informe Técnico Nutricional, que se encuentra como adjunto a la actuación N°3190379/2022).

En relación con el estado de salud del grupo familiar, de las constancias agregadas a la causa se desprende que la Sra. A. Z. G. D. cuenta con certificado único de discapacidad cuyo diagnóstico es *“problemas relacionados con la necesidad de supervisión continúa. Demencia Vasculare no especificada. Dependencia de silla de ruedas. Gastrostomía, Hemiplejia, Disfasia, Afasia”*.

Por su parte, la niña B.A.V.D presenta *“ceguera de un ojo, visión subnormal del otro Nistagmo y otros movimientos oculares irregulares”* por lo que posee también, posee certificado de discapacidad con diagnóstico es *“ceguera de un ojo y visión subnormal del otro, miopía degenerativa”* (v. constancias médicas y certificados de discapacidad adjuntos a actuación 1968417/2022 y 1988949/2022).

Ambas niñas presentan a su vez problemas de sobrepeso.

A su vez, de las constancias agregadas se desprende que la Sra. L. O. D. Z. tiene diversos problemas de salud tales como sobrepeso (obesidad 85 kg y 1,45 m), hipotiroidismo, hipertensa, fibromialgia y artrosis en rodillas codos tobillos y las muñecas y es alérgica a la lactosa, recibe atención medica en el “Hospital ...” y en el CeSAC del barrio del área programática de dicho Hospital, y la Sra. N. D. D. Z. presenta fibromialgia, HTA, Hipotiroidismo, artrosis en parte izquierda y en la región lumbar, sobrepeso: 60 kg y 1,45m. Recibe atención en el Hospital ... y en el CeSAC del barrio del área programática de dicho Hospital.

Respecto de la situación económica del grupo familiar, cabe indicar, tal como se señalara supra en el voto de la Dra. Schafrik, que sus ingresos de los Programas “Ciudadanía Porteña con todo Derecho” y, “Atención a Familias en situación de calle” (\$25.500) – el mismo fue otorgado en el marco de las actuaciones *“D. Z., N. D. Contra GCBA Sobre Amparo – Habitacionales”* (Expte. 152434/2021-0) ante Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 8, Secretaría N° 16-; una pensión no contributiva por la discapacidad que

presenta la menor B.A.D.V. y una pensión no contributiva por la discapacidad de la Sra. A. Z. G. D. (\$20.000). A su vez, la Sra. L. genera los únicos ingresos que percibe la familia con el trabajo de limpieza en casas de familia de manera registrada (\$42.000). Además, el padre de las niñas contribuye a la manutención.

En función de ello, teniendo en cuenta que los ingresos del grupo familiar actor, le resultaban insuficiente para afrontar la dieta indicada, desde la defensoría patrocinante se requirió ante el programa “Ciudadanía Porteña con Todo Derecho” el aumento de dicho subsidio —Oficio N° 167/22—; requerimiento que fue rechazado por la demandada (*IF-2022-24753711-GCABA-DGPOLA*).

**VII.2.** De acuerdo a lo expuesto, las constancias incorporadas al *sub lite* demuestran que las autoridades de la Ciudad admitieron que el grupo familiar actor se encontraba en una posición vulnerable, caracterizada por la privación de ciertas condiciones mínimas de subsistencia.

También se desprender que correlativamente a reconocer la situación de vulnerabilidad, desamparo y desventaja social que los afectaba, el GCBA admitió que, frente a esas circunstancias, el bloque de constitucionalidad le imponía específicos deberes de actuación. En función de ello incluyó al amparista en el Programa “Ciudadanía Porteña. Con todo Derecho”, y le otorgó las prestaciones allí previstas.

Sin perjuicio de ello, surge asimismo de autos que la política asistencial desplegada por el GCBA en el caso concreto —a través de la incorporación al programa antes mencionado— consistió en el otorgamiento de un subsidio que resultó claramente insuficiente para hacer frente a las necesidades alimentarias y de limpieza e higiene personal requeridas por el actor conforme a su estado de salud.

Ahora bien, no puede desconocerse que la decisión del Poder Ejecutivo de incorporar al actor en el programa referido importó, en definitiva, reconocer que el grupo familiar actor, integra aquellos grupos que la Ley N° 4036 (y las “100 Reglas de Brasilia”) definen como “socialmente vulnerables” y que, consecuentemente, tienen prioridad en la asignación de la ayuda estatal.

Así surge que pese a reconocer la situación de emergencia que atraviesa el grupo familiar actor, el demandado les ha negado en sede administrativa el aumento de montos de la asistencia alimentaria establecida, sin adoptar ningún otro curso de

acción tendiente a brindarles asistencia y protección alimentaria y sanitaria. Tampoco habría actuado en modo alguno para posibilitar su reinserción social, a través de medidas de orientación o capacitación eficientes.

**VIII.-** Bajo dicho punto de vista, las circunstancias fácticas narradas demuestran con claridad que, en el *sub examine*, los cursos de acción desplegados por el GCBA no satisfacen las obligaciones asumidas en el plano supranacional y constitucional en materia de derecho a la alimentación adecuada de conformidad con las condiciones establecidas por la Observación General N° 12 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, por el artículo 20 de la CCABA y por la Ley N° 1906.

En efecto, para cumplir con tales obligaciones el Gobierno de la Ciudad se encuentra obligado a garantizar a los actores, entre otras prestaciones, el “*acceso físico y económico, en todo momento, a ‘alimentos que permitan una nutrición adecuada y apta para la preservación de [su] salud’*” y un nivel de vida adecuado.

En el caso del grupo familiar demandante, ello se traduce en una ingesta de calorías y nutrientes diarios según la salud y edad de sus integrantes, dieta a la que no pueden acceder con sus propios medios, y para la cual el monto del subsidio entregado por la demandada resulta insuficiente.

Entonces, toda vez que en el *sub lite* ha quedado debidamente acreditado que el demandado ha negado al amparista la asistencia alimentaria necesaria para tal fin, se ha configurado una omisión manifiestamente ilegítima que debe ser remediada. Es que frente a una expresa exigencia constitucional y convencional —esto es, garantizar el acceso a la alimentación adecuada y suficiente a sectores de alta vulnerabilidad social— la Ciudad no está facultada, sino obligada a actuar. En efecto, el Estado no puede, frente a un expreso mandato constitucional de obrar, elegir no hacerlo (en sentido concordante, esta Sala, *in re* “M., M. M. c/ GCBA s/ amparo –art. 14 CCABA–”, expediente 13817/2004-0, sentencia del 13 de octubre de 2006, considerando XL).

**IX.** Aquí no puede pasarse por alto que para determinar el alcance y la dimensión del deber de asistencia del GCBA se muestra imprescindible considerar cuál

es, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la real disponibilidad de fondos presupuestarios.

Partiendo desde esta premisa, no es posible soslayar que –en el contexto de la adopción de la forma federal para la distribución del ejercicio de las potestades públicas en el ámbito territorial– la República Argentina es un país de profundos contrastes. Las diversas estadísticas públicas demuestran que la tasa de desarrollo, el crecimiento y la calidad de vida de sus habitantes no es idéntica en todo el territorio nacional y, precisamente, una de las causas de tal inequidad es la desigual distribución de los recursos y de la inversión pública. En este sentido, se ha señalado que “[l]as provincias argentinas se caracterizan por enormes diferencias en su geografía, población, economía y sociedad. La Argentina es un enorme territorio, dividido por razones históricas en provincias desiguales en casi todos los sentidos en que se puedan comparar. Más complejo aún, la historia argentina da la impresión de que una y otra vez tiende a consolidar un sistema donde conviven y se consolidan provincias ricas y provincias pobres” (Corti, Horacio, *Derecho Constitucional Presupuestario*, Lexis Nexis, 2007, págs. 95/96).

Admitida entonces esta desigual distribución, también hay que considerar que –en el sistema federal argentino– la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ocupa un sitio privilegiado, si se comparan sus recursos económicos *vis a vis* la situación presupuestaria de otras jurisdicciones. Así, “[a]un en contextos de austeridad y recortes del gasto, el presupuesto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es el más holgado de las veinticuatro jurisdicciones del sistema federal”. Se ha puntualizado en el mismo sentido que la “importante brecha de recursos que diferencia en términos de ingresos y gasto per cápita a CABA del resto del país”, y “[l]a disponibilidad de fuentes propias de generación de ingresos [...] permit[ía] a la Ciudad una holgura presupuestaria superior al resto del país” (Infografía, Presupuesto CABA 2019, elaborada por el Observatorio de Políticas Públicas, Módulo de Políticas Económicas, de la Universidad Nacional de Avellaneda, Octubre 2018, disponible en <https://www.undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/22046.pdf>).

A su vez, por sus características económico-sociales solo el 25% de los recursos del GCBA provienen del Gobierno Nacional, mientras que la media para el resto de las provincias se encuentra en cerca del doble (45%/50%), Si se analiza el

*“gasto agregado per cápita del GCBA, en el 2018 fue el séptimo más alto entre las 24 provincias, [...] solo superado por provincias con densidad de población muy reducida, como algunas provincias patagónicas y Formosa”.* Aunque se aclara que *“el hecho de que la CABA la transiten diariamente cerca del doble de sus habitantes residentes hace que estas comparaciones tengan que ser tomadas con cuidado”* (cfr. Cetrángolo O. y Folgar, J., “Estado de las cuentas públicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, CECE, 25/3/2020, disponible en <http://fcece.org.ar/estado-de-las-cuentas-publicas-de-la-ciudad-autonoma-de-buenos-aires/>).

Teniendo en cuenta estas realidades diferentes, para determinar si las autoridades públicas han cumplido adecuadamente con sus deberes constitucionales y supranacionales, no es plausible efectuar consideraciones de carácter general. Por el contrario, hay que realizar un análisis de factibilidad específico, que considere la real disponibilidad de recursos de cada jurisdicción territorial, de acuerdo con sus particularidades.

Consecuentemente, mientras que una determinada política podría resultar insuficiente para cumplir con el deber presupuestario asumido por una jurisdicción “acaudalada”, esa misma medida podría sin embargo resultar adecuada a la disponibilidad de recursos de otra jurisdicción “menos próspera”. Este análisis particularizado permite, a su vez, evitar las consecuencias disvaliosas que podrían derivarse de exigir a todas las jurisdicciones que componen un Estado Federal un umbral de inversión de recursos que excediera las posibilidades reales de cumplimiento de algunas de ellas (más allá de que, en cualquier caso, la inobservancia del deber de garantía de un estándar mínimo en cualquiera de estas descentralizaciones podría comprometer –de todos modos– la responsabilidad del Estado Argentino en el plano internacional).

En consecuencia, tanto las pruebas recolectadas en estos autos como los datos públicos citados, demuestran con contundencia que el Gobierno no ha sido eficaz en demostrar que ha adoptado todas las medidas a su disposición para utilizar sus recursos presupuestarios al máximo de sus posibilidades, a efectos de asegurar el efectivo goce del derecho a la salud y a una alimentación adecuada, frente a las circunstancias de emergencia adecuadamente acreditadas en autos.

X. A la luz de las conclusiones a las que se ha arribado en los considerandos precedentes, los alcances de las prestaciones sociales en materia alimentaria establecidas en la Ley N° 1878 y N° 4036, deben ser interpretados de conformidad con las obligaciones que surgen del bloque de constitucionalidad y convencionalidad emanadas de las normas internacionales de derechos humanos y en armonía con la interpretación que a su respecto efectuaron los órganos de vigilancia y control de aquellos, teniendo asimismo en consideración la disponibilidad de recursos presupuetarios.

En tal sentido, es relevante señalar que la Ley N° 4036 —además de tener por finalidad “[e]l acceso prioritario de las personas en situación de vulnerabilidad social y/o emergencia a las prestaciones que garanticen la protección integral de sus derechos sociales” de acuerdo con lo establecido en los artículos 17 y 18 de la CCABA— también estipula que en el caso de prestaciones económicas, “[e]n ningún caso [su monto] podrá ser inferior a la Canasta Básica de alimentos establecida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) o del organismo que en el futuro lo reemplace” (artículo 8°).

Es decir, la Ley N° 4036 no solo rechaza expresamente que puedan hacerse discriminaciones entre personas en situación de vulnerabilidad, a efectos de realizar una suerte de “ranking de pobreza” para determinar el alcance de los deberes de asistencia estatales, sino que— al mismo tiempo— estipula un piso mínimo de protección para los vulnerables por debajo del cual la ayuda gubernamental resultaría insuficiente. Este umbral mínimo, lógicamente, puede y debe ser superado a efectos de cumplir en mayor y mejor medida los objetivos de la ley si la situación fáctica del caso lo amerita.

A su vez, en su artículo 5° estipula que las prestaciones económicas están “[...] destinadas a los ciudadanos a fin de paliar situaciones transitorias de necesidad o garantizar el acceso a condiciones dignas de vida”. Obsérvese que, en armonía con los fines perseguidos por la norma, lo que se pretende es asistir a las personas en situación de vulnerabilidad para que accedan a condiciones dignas de vida, sin límite temporal alguno (esto es, por todo el tiempo que así lo requieran). Ello no obstante reconocer que eventualmente la necesidad de asistencia, en determinadas circunstancias, puede presentar un carácter transitorio,



Entonces, una lectura comprometida con el sentido y los fines de la Ley N° 4036 (artículo 1°), que valore el texto de su artículo 8° en conjunción con las normas constitucionales y supranacionales antes citadas, permite razonablemente concluir que las prestaciones establecidas a favor de las personas que el artículo 6 define como en situación de vulnerabilidad (incluidas las prestaciones previstas en la Ley N° 1878), deben extenderse mientras perdure la situación de necesidad y exclusión que les impide el acceso a condiciones dignas de vida, y deben ser suficientes para cubrir el umbral mínimo de los derechos sociales de que se trate.

De esta manera, a través de una visión integral como la que aquí se propone, que tiene en consideración los principios convencionales y constitucionales desarrollados en los considerandos previos, y que toma en cuenta los correlativos valores que promueven y tutelan “en su mejor luz” (Dworkin, Ronald, *El Imperio de la Justicia*, Ed. Gedisa, Barcelona, 1992), resulta posible afirmar que los contenidos prescriptivos de las Leyes N° 1878 y N° 4036 son armónicos con los objetivos igualitarios y solidarios consagrados en nuestro ordenamiento jurídico.

**XI.** Acreditada la existencia de una conducta manifiestamente ilegítima atribuida al Gobierno de la Ciudad, que determina a su vez la procedencia de la pretensión del grupo familiar actor dirigida a obtener adecuada tutela judicial para su derecho constitucional a la alimentación adecuada, corresponde a continuación determinar **cuál debe ser, en el contexto fáctico descrito precedentemente, el contenido condenatorio que debe asignarse a la presente decisión.**

Es prudente anticipar que no se trata de una tarea fácil o mecánica, en la medida en que –en causas como ésta– esta determinación encuentra puntos de contacto con las diversas circunstancias históricas, políticas y sociales que han generado –a lo largo del tiempo– un mayor activismo judicial para la protección de los derechos sociales.

Si bien resultaría sobreabundante efectuar un análisis pormenorizado de esta evolución, de todos modos hay que señalar que un elemento central en esta tendencia expansiva ha sido la percepción social –por períodos de tiempo extensos– de una cierta debilidad o parálisis en las instituciones democráticas representativas, que han derivado a su vez en un sostenido deterioro de los espacios tradicionales de mediación social y

política (Víctor Abramovich [en colaboración con Julieta Rossi], *Líneas de trabajo en derechos económicos, sociales y culturales: Herramientas y aliados*, Revista Sur, Año 2, Número 2, 2005). Estas circunstancias han contribuido a trasladar a la esfera judicial conflictos colectivos que antes eran dirimidos en otros ámbitos o espacios públicos o sociales, tendencia que ha revalidado un antiguo debate sobre cuáles son los cauces de actuación adecuados para los tribunales judiciales, en contraposición con el ámbito de decisión propio de las instancias políticas (dilema ya advertido, hace más de cincuenta años, en dos conocidas obras: Robert Dahl, “Decision-making in a Democracy: the Supreme Court as a National Policymaker”, *Journal of Public Law*, 6:279-95, 1957; Bickel, Alexander, *The least dangerous branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1962).

**XI.1.-** Como primera aproximación a la delimitación del contenido específico del control judicial respecto de políticas públicas que implementan derechos sociales, resulta relevante recordar algunos de los principios arquitectónicos del sistema de *división de funciones*, característico del sistema republicano, para luego determinar su aplicación en el caso concreto en análisis.

Para ello, es importante tener en cuenta que la CCABA asigna expresamente al Poder Judicial de la Ciudad el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por ella, los convenios que celebre la Ciudad, los códigos de fondo y por las leyes y normas nacionales y locales (artículo 106). A su vez, el artículo 13 inc. 3 de dicho cuerpo constitucional, de manera concordante con lo que dispone el artículo 18 de la Carta Magna nacional, consagra de manera categórica la garantía de inviolabilidad de la defensa en juicio. El principio general que surge de estas disposiciones no encuentra excepción alguna en el restante articulado de la Constitución local, de manera que, en el ámbito local, no hay potestades o competencias que se encuentren exentas del contralor jurisdiccional (ver, al respecto, el completo desarrollo sobre la evolución del control de los actos estatales efectuado en Balbín, Carlos F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial La Ley, Tomo I, 4ta. Ed., 2019, págs.109 y ss.).

**XI.2.-** Siguiendo esta línea de razonamiento, ya se ha dicho que la efectiva realización de los derechos humanos en general, y del derecho a la vivienda en particular, depende de la puesta en práctica de políticas públicas específicas, que presuponen la previa realización de actividades de planificación, previsión presupuestaria y ejecución que, en el diseño institucional pergeñado por la CCABA, deben ser llevadas a cabo por los poderes políticos.

En efecto, según lo explicado *supra*, la determinación de cuáles son los mecanismos y los cursos de acción más idóneos para cumplir con la obligación constitucional de asegurar, por lo menos, estándares esenciales de acceso a la alimentación adecuada –en especial respecto de los sectores más necesitados– es una tarea que la Constitución asigna a los poderes Legislativo y Ejecutivo (al primero le corresponde diseñar la política pública; al segundo, su ejecución). Y para cumplir este cometido, disponen de un amplio margen de actuación, sin perjuicio de la orientación que imponen las decisiones colectivas relevantes.

A su vez, en concordancia con la delimitación de funciones establecida por el texto constitucional y en el marco de mecanismos de control interpoderees allí establecidos, frente a una pretensión concreta planteada en una *causa judicial* (conforme lo explicado en el considerando precedente) son los jueces quienes deben determinar si los poderes políticos han cumplido con sus deberes de actuación constitucional para satisfacer de manera adecuada y suficiente el contenido exigible de los derechos consagrados por el ordenamiento normativo vigente (en el caso, el derecho de acceso a la vivienda).

Sin embargo, frente al comprobado incumplimiento de estas obligaciones, o cuando ese cumplimiento es insuficiente o defectuoso, para superar la denominada “objeción contramayoritaria” la intervención jurisdiccional no debe avanzar sobre competencias que la CN y la CCABA reservan a los poderes dotados de legitimidad democrática directa.

Entonces, la actuación judicial se presenta en estos casos como un dilema: por un lado, los jueces deben tutelar y asegurar el contenido exigible de los derechos sociales (que, de acuerdo con algunas concepciones ya analizadas, constituyen “precondiciones” o “derechos *a priori*” para la participación autónoma e igualitaria en el proceso democrático); por el otro, el paradigma democrático básico atribuye a los

podere con representación directa el diseño y concreción de las políticas destinadas a garantizar su efectividad (toda vez que se trata de una cuestión colectiva relevante cuya determinación corresponde, consecuentemente, a los propios afectados).

**XI.3.-** Afortunadamente, la “encrucijada democrática” antes descrita puede ser exitosamente sorteada. En efecto, cuando los mecanismos políticos tradicionales se muestran insuficientes para asegurar que las autoridades públicas satisfagan los estándares de actuación fijados en las pautas constitucionales, el Poder Judicial tiene a su disposición diferentes modos de intervención que le permiten asegurar su contenido esencial de los derechos sin incurrir, al mismo tiempo, en una intromisión ilegítima en las competencias atribuidas a los otros poderes.

En este sentido, las respuestas jurisdiccionales frente a la lesión de derechos sociales habitualmente se presentan como un *continuum*, que adquiere un grado de intensidad creciente en la intervención judicial de acuerdo con la naturaleza y magnitud de la conducta lesiva.

Un primer grado de intervención —esto es, el menos intenso— implica ordenar a las autoridades públicas que implementen o pongan en práctica una política o un programa previamente delineado por el legislador, que no ha sido ejecutado o cuya ejecución fue suspendida o dejada sin efecto. En este supuesto, el juez no analiza ni determina el contenido concreto de la medida a implementar, sino que sólo ordena su materialización de acuerdo con el diseño establecido por el legislador, frente al comprobado incumplimiento. En estos supuestos, el juez difiere a los poderes políticos la resolución de la situación denunciada.

Un segundo grado de intervención se presenta cuando un tribunal debe determinar si la política pública o medida adoptada por los poderes políticos es compatible con ciertos estándares normativos preestablecidos en materia de derechos sociales —vgr. la satisfacción del contenido mínimo del derecho, el cumplimiento del deber de progresividad y no regresividad, la adecuación a los parámetros establecidos por el principio de razonabilidad—. En estos casos, si el magistrado considera que la medida implementada no satisface los estándares relevantes o el contenido del derecho afectado, puede ordenar su reformulación, ya sea fijando algunas pautas precisas, o bien estableciendo directivas de carácter general. Así, la intervención del tribunal no se

materializa a través de la imposición compulsiva de una condena que contiene una orden detallada y autosuficiente, sino en el seguimiento de una instrucción fijada en términos generales, cuyo contenido concreto se va construyendo progresivamente. A su vez, este reenvío puede involucrar a la legislatura y/o a la administración, según la incompatibilidad provenga del diseño legislativo, administrativo, o bien de ambos. En algunos casos, también puede ordenarse la apertura de un proceso de negociación entre la parte afectada, los órganos estatales demandados e –incluso– otros representantes de la sociedad civil, actuando el tribunal como “árbitro” y último decisor en caso de que no resultara posible arribar a un acuerdo entre las partes.

Un tercer nivel de intervención judicial –el más intenso– ocurre cuando, ante la ausencia de una ley o programa que implemente un derecho social –pese a la existencia de obligaciones positivas en ese sentido–, el tribunal judicial ordena a las autoridades políticas la adopción de medidas. A esos fines, se establece concretamente cuál es la política o medida que debe ser adoptada –dejando la determinación de los aspectos específicos y operativos en manos de la autoridad administrativa–, o bien se deriva la identificación de la solución del conflicto a un proceso de negociación entre las partes afectadas (la precedente categorización sigue, en líneas generales, la propuesta efectuada por Julieta Rossi y Leonardo Filippini, “El derecho internacional en la justiciabilidad de los derechos sociales en Latinoamérica”, *Derechos Sociales: justicia, política y economía en América Latina*, Siglo del Hombre, Bogotá, 2009, quienes a su vez citan a Víctor Abramovich).

Estos modos de intervención judicial han sido receptados –con matices y, en algunos casos, combinando más de uno de ellos para arribar a una solución *sui generis*– por esta Cámara (esta Sala, “M. c/CGBA” ya citada; “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° 23360/0, sentencia del 19/03/2008, “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° 20898/0, sentencia del 18/07/2007, “A. M. S. c/GCBA s/amparo”, Expte. 15558/0, sentencia del 23/12/2008, “T., R. A. y otros c/GCBA”, Exp. A560-2013-1. sentencia del 27/9/2013, “G. E. J. M. c/GCBA y otros”, Exp. 35421-0, sentencia del 30/6/2014, “R. M. A. y otros c/GCBA y otros”, Exp. A38861-2015-2, sentencia del 20/5/2015, “Barragan José Pedro y otros contra Autopistas Urbanas S.A.- Gustavo Cima y otros Sobre Amparo (Art. 14

CCABA)”, EXP N° 3059/2001-0, sentencia del 8/8/2018, “Envios Ya SA y otros contra GCBA y otros sobre incidente de apelación-s/amparo”, INC N° 36976/2018-2, sentencia del 10/7/2019; Sala II, “I. J. A. y otros c/GCBA s/amparo”, Expte. 15909/0, sentencia del 20/09/2006, “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/GCBA s/amparo”, Expte. N° 18112/0, sentencia del 7/12/2006, “Asesoría Tutelar Justicia Contencioso Administrativo y Tributario c/ GCBA s/ amparo”, sentencia del 17/02/2009, “Asociación de Profesionales del Arte de Curar del Hospital Tobar García c/GCBA s/amparo”, Expte. 27592/0, sentencia del 30/06/2009, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y otros c/ GCBA s/ otros procesos incidentales”, Expte: EXP 39716 /5, sentencia del 26/9/2012, “P. M. J. c/ GCBA y otros”, Exp. C 4705/2017- 1, sentencia del 18/5/2018, entre muchas otras).

Asimismo, también es posible identificar recientes decisiones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que presentan, en estos aspectos, relevantes similitudes. Cabe citar, por ejemplo, las causas “*Mignone*” (CSJN, *in re* “Mignone Emilio Fermín s/amparo”, sentencia del 09/04/2002, *Fallos* 325:524), “*Verbitsky*”, (CSJN, *in re* “Verbitsky, Horacio s/hábeas corpus”, *Fallos* 328:146, sentencia del 3 de mayo de 2005), “*Mendoza*” (CSJN, *in re* “Mendoza, Beatriz S. y otros c/Estado Nacional y otros”, *Fallos* 329:2316, sentencia del 20 de junio de 2006) y “*Badaro*” (CSJN, *in re* “Badaro, Adolfo Valentín c/ANSeS s/ajustes varios”, *Fallos* 329:3089, sentencia del 8 de agosto de 2006, “F.A.L” (CSJN *in re* “F.,A.L. s/medida autosatisfactiva”, sentencia del 13/3/2012, F. 259. XLVI), “Internas Unidad 31” (CSJN *in re* “Internas de la Unidad N° 31 SPF y otros s/Hábeas Corpus”, sentencia del 11/2/2021, FLP 58330/2014/1/1/RH1), “Comunidad Mapuche Catalán” (CSJN *in re* “Comunidad Mapuche Catalán y Confederación Indígena Neuquina c/ Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad”, sentencia del 8/4/2021, CSJ 1490/2011 (47-C)/CS1”), en las cuales el Máximo Tribunal, recurriendo a formas flexibles en sus decisiones, a veces, ordenando la apertura de una instancia de negociación entre las partes y otros actores sociales relevantes, ordenó hacer cesar violaciones de derechos humanos fundamentales, mediante la adopción de cursos de acción y/o del diseño e implementación de políticas públicas, dejando a su vez al Estado Nacional o provincial demandado, un amplio margen de apreciación en la elección de los medios para cumplir

con la condena, sin perjuicio de reservarse la facultad de controlar la razonabilidad y pertinencia de las medidas adoptadas.

**XI.4.-** En concordancia con estas pautas de intervención judicial, cabe recordar que –en estos autos– **la decisión del grupo familiar actor de recurrir a la instancia judicial para requerir la tutela de su derecho a la alimentación adecuada no ha sido intempestiva o apresurada.** Por el contrario, de acuerdo con las circunstancias fácticas narradas precedentemente, en primer lugar requirió a las autoridades competentes que adoptaran las medidas adecuadas para auxiliarlos en su situación de emergencia habitacional, y sólo ante la negativa, optó–como última instancia– por interponer una acción de amparo.

Asimismo, en términos más generales, en estos autos la intervención judicial se materializó luego de haberse reconocido al Poder Ejecutivo la posibilidad de adoptar las medidas necesarias para cumplir en tiempo y forma con sus deberes constitucionales. A su vez, la conducta procesal desplegada por el Gobierno demuestra que –aún en esta etapa final del proceso– mantiene firmemente su postura de negar la procedencia de la pretensión de la parte actora, afirmando que su decisión de limitar la asistencia brindada al actor no afecta ninguno de sus derechos.

En este contexto, es indudable que la intervención del Tribunal, en el marco de una controversia concreta, se adecua a los lineamientos antes explicados y es respetuosa de la forma en que la CN y la CCABA distribuyen las competencias entre los tres Poderes.

**XII.** - Una vez delimitado el marco de actuación del Tribunal en estos autos, resulta plausible determinar el contenido concreto de la condena que debe imponerse al GCBA, frente al incumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

Consecuentemente, a través de esta decisión debe indicarse al demandado cuáles son los deberes de actuación positivos concretos que debe satisfacer para cumplir adecuadamente con sus obligaciones constitucionales y –asimismo– cuáles son las modalidades que a esos fines puede implementar.

De acuerdo con estos recaudos, es pertinente señalar –primero– que la sola continuidad del pago y la ampliación del monto del subsidio previsto en la Ley N° 1878

–con sus modificaciones– no resultan medidas idóneas por sí solas para restituir el efectivo goce de los derechos afectados.

En sustento de esta afirmación puede citarse –por resultar análogos los fundamentos– las argumentaciones efectuadas por la Corte Suprema de Justicia en la causa “Q.S.”, al analizar la pertinencia de los programas de subsidios habitacionales creados por el Gobierno para atender a la problemática de los grupos sociales vulnerables. Al respecto, el Tribunal expresó que “[l]a intervención estatal hasta el presente, no obstante reconocer que es costosa para el Estado, no parece ser adecuada para resolver la grave problemática que en el sub examine se plantea” (considerando 15). En sustento de esta afirmación, también se sostuvo que “[l]a propia normativa local que rige esta materia pone en cabeza de la administración el deber de articular la intervención de los distintos programas públicos que correspondan actuar para que la actora y su hijo puedan superar su especial grado de vulnerabilidad así como también el deber de asesorar a la primera en búsqueda de estrategias integrales que le permitan encontrar una solución al problema habitacional que motivó esta demanda, obligaciones que, en el caso, no fueron cumplidas en forma acabada y total. No se trata en esta situación de evaluar el precio del servicio que paga el Estado y dado su costo dar por cumplido el deber que le incumbe, conforme a un estándar de realización de los derechos, sino de valorar su calidad en cuanto a la adecuación a las necesidades del caso. Es decir, la inversión del Estado debe ser adecuada, lo que no depende únicamente del monto que éste destina, sino fundamentalmente de la idoneidad de la erogación para superar la situación o paliarla en la medida de lo posible”.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, la Corte concluyó que “[a]un cuando el esfuerzo económico estatal es considerable, no parece ser el resultado de un análisis integral para encontrar la solución más eficiente y de ‘bajo costo’, en los términos que recomienda el Comité [de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] de Naciones Unidas [...] Debe advertirse que la ausencia de una planificación coordinada y adecuada por parte de la demandada hace que en la actualidad deba erogar, por una básica habitación en un hotel en el barrio de Floresta, valores que exceden a los requeridos en el mercado inmobiliario por el alquiler de un departamento de dos ambientes en el mismo barrio”.



Las advertencias formuladas por el Tribunal son claras. Los programas que establecen subsidios transitorios no pueden ser considerados una respuesta adecuada para la problemática que atraviesan las familias que pertenecen a “sectores especialmente vulnerables”. Y no lo son porque (a) sólo contemplan una solución transitoria; (b) no establecen mecanismos idóneos para asesorar en la búsqueda de estrategias integrales que permitan encontrar una solución a su problema y superar el estado de emergencia; (c) suponen una erogación ineficiente y dispendiosa de los recursos públicos, puesto que las sumas utilizadas podrían asegurar estándares más altos de satisfacción de los derechos afectados.

**A las tres razones señaladas por la Corte se le puede agregar una cuarta: reducir la ayuda estatal al simple pago de una suma de dinero tiende a perpetuar estereotipos de discriminación respecto de los grupos desaventajados.**

En efecto, si bien la entrega mensual de una suma –como única política pública dirigida a auxiliar a los grupos vulnerables– puede ser a corto plazo suficiente para suministrar la ayuda material necesaria frente a una situación de comprobada urgencia (en la medida en que tiene un efecto positivo inmediato en la cotidianidad de quienes padecen graves carencias materiales), no parece ser una respuesta adecuada o suficiente para eliminar –o, al menos, minimizar– a mediano plazo las condiciones de desigualdad estructural que son la causa central de estas desventajas sociales estigmatizantes. A su vez, la perduración en el tiempo de este tipo de asistencia, sin el acompañamiento de un abordaje más abarcativo, determina que el grupo desaventajado sea percibido por la sociedad como inherentemente “deficiente”, o “incapaz” de autosustentarse.

En cambio, un proceso asistencial genuinamente solidario e igualitario debe tener efectos “transformativos”, dirigidos a socavar toda diferenciación entre clases, reduciendo la desigualdad social existente sin recrear grupos sociales estigmatizados y altamente vulnerables. Estos procesos requieren de la implementación conjunta de políticas públicas que tiendan –con su prolongación en el tiempo– a la transformación de las estructuras socioeconómicas que han dado lugar a la conformación de grupos vulnerables; que consideren la multidimensionalidad de la pobreza y, que puntualmente, tengan especialmente en cuenta las dificultades específicas que enfrenta el colectivo destinatario del auxilio gubernamental, como mecanismos idóneos para alcanzar su

plena integración social (para una completa conceptualización de las “soluciones transformativas” dirigidas a corregir acuerdos sociales inequitativos, ver Fraser, Nancy, *Iustitia Interrupta. Reflexiones Críticas desde la posición “postsocialista”*, Bogotá, Siglo del Hombre, 1997).

**XII.1.-** Entonces, las comprobadas deficiencias que presenta el programa establecido por la Ley N° 1878 (con sus modificaciones) determina que la condena no puede consistir, exclusivamente, en la continuidad y aumento de la prestación establecida por el mencionado plan. En concordancia con los argumentos desarrollados, el simple mantenimiento del pago de las prestaciones pecuniarias no permite, por sí mismo, alcanzar una solución definitiva para la problemática del actor.

Por el contrario, tratándose de una persona que integra los “grupos vulnerables” contemplados en los artículos 17 y 31 de la CCABA y en la Ley N° 3706 (y, que, entonces, tiene prioridad en la asignación de la asistencia estatal) el Gobierno de la Ciudad debe hacer algo más que simplemente entregar una suma de dinero mensual.

**XII.2.-** En efecto, por un lado, las autoridades estatales tienen que asegurar, de manera inmediata, el acceso a una alimentación adecuada para el grupo familiar actor. La elección de los medios a implementar para cumplir con esta orden corresponde, de acuerdo con las pautas de intervención antes descriptas, al Poder Ejecutivo.

La continuidad en el pago de subsidios podría resultar a esos efectos adecuada sólo si el monto entregado fuera suficiente para solventar sus necesidades nutricionales y de higiene y limpieza concretas, de acuerdo con los valores actuales del mercado.

Por consiguiente, en lo que respecta específicamente a la asistencia alimentaria, el Gobierno de la Ciudad deberá garantizar al actor el acceso a la canasta de alimentos que la atención de su enfermedad requiere, conforme a la dieta alimentaria acompañada en estos autos. Alternativamente, podrá dar cumplimiento a lo dispuesto a través de su incorporación a un programa que considere el valor actual de mercado de la dieta prescrita (cfr. art. 5 de la Ley 4036), o a través de otro mecanismo que garantice

al grupo familiar actor el acceso en especie a dicha dieta (cfr. art. 9 de la Ley 1906). En cualquier caso, la opción escogida debe ser consecuente con los parámetros de disponibilidad y accesibilidad de la canasta alimentaria establecida en la Observación General N° 12 del Comité DESC.

**XII.3.-** Por otro lado, el GCBA debe generar las condiciones idóneas para que el receptor de la ayuda gubernamental pueda, en el futuro, superar la situación de emergencia en que se encuentra. Para ello resulta imprescindible que los diversos equipos de asistencia social dependientes del GCBA lleven a cabo un abordaje multidisciplinario de su problemática social particular a través del asesoramiento, orientación y apoyo en la búsqueda de soluciones estables y permanentes.

**XIII.** En atención a los argumentos desarrollados y a la acreditada situación de vulnerabilidad en que se encuentra el actor, corresponde: **I.** Rechazar al recurso de apelación del GCBA, y confirmar la decisión de grado en los términos de la presente resolución, ordenando al GCBA cubrir en forma suficiente las necesidades alimentarias del actor. **II.** Ordenar al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que, a través de la intervención de sus equipos de asistencia, lleve a cabo un abordaje multidisciplinario de la problemática social particular del grupo familiar actor, brindándole el asesoramiento, orientación, apoyo y/o capacitación necesarios para superar su situación de vulnerabilidad social, a través de la búsqueda de soluciones estables y permanentes. **III.** Imponer las costas a la demandada vencida (art. 26 de la ley 2145 y art. 64 del CCyT), sin perjuicio de destacar que la parte actora fue patrocinada por el Ministerio Público de la Defensa.

En mérito a las consideraciones vertidas y habiendo dictaminado los Ministerios Públicos Tutelar y Fiscal; el Tribunal **RESUELVE:** 1) Rechazar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, y en consecuencia, confirmar la decisión de grado en los términos expuestos en la presente resolución, ordenando al GCBA cubrir en forma suficiente las necesidades alimentarias del grupo familiar actor; 2) Ordenar asimismo al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires 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 el asesoramiento, orientación, apoyo y/o capacitación necesarios para superar su situación de vulnerabilidad social, a través de la búsqueda de soluciones estables y permanentes; **3)** Con costas a la demandada (conf. arts. 26 de la ley n° 2145 -texto consolidado por la ley n° 6017- y 64 del CCAyT), sin perjuicio de destacar que la parte actora fue patrocinada por el Ministerio Público de la Defensa.

Se deja constancia que el juez Carlos F. Balbín no suscribe la presente por hallarse en uso de licencia.

Téngase por cumplido el Registro -conf. art. 11 Resolución CM N° 42/2017, Anexo I, reemplazado por Resolución CM N° 19/2019-.

Notifíquese a las partes en sus domicilios electrónicos y a los Ministerios Públicos Fiscal y Tutelar por la misma vía.

Oportunamente, devuélvase.



**Poder Judicial**  
Ciudad de Buenos Aires

JUZGADO N°15|EXP:273385/2022-0 CUIJ J-01-00273385-0/2022-0|ACT 674904/2024

Protocolo N° 332/2024

FIRMADO DIGITALMENTE 12/04/2024 12:34



**SCHAFFRIK Fabiana**  
**Haydee**  
JUEZ/A DE CÁMARA  
CÁMARA DE  
APELACIONES EN LO  
CATyRC - SALA I



**MÁNTARAS Pablo César**  
JUEZ/A DE CÁMARA  
CÁMARA DE  
APELACIONES EN LO  
CATyRC - SALA I