

## Accion De Amparo Gobierno De La Ciudad De Buenos Aires Personas En Situacion De Vulnerabilidad Ayuda Alimentaria Derecho A La Salud

### JURISPRUDENCIA

Ciudad de Buenos Aires, 18 de octubre de

2019. VISTOS: el recurso de apelación interpuesto por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) a fs. 73/79 vta. contra la sentencia de fs. 60/64, que concedió la medida cautelar peticionada y; CONSIDERANDO: I. El Dr. Pablo C. Mántaras concedió la medida cautelar solicitada y ordenó al GCBA que brindara al grupo familiar actor una ayuda alimentaria que cubriera los costos de la dieta prescripta en el informe obrante a fs. 40/43, por la suma de dieciséis mil seiscientos cincuenta pesos (\$16 650). Además, lo intimó que presentara un informe nutricional del grupo familiar - acorde a sus edades y al estado de salud de cada uno de los integrantes-, elaborado por profesionales idóneos dependientes del sector público del GCBA, a fin de precisar las necesidades alimenticias de cada uno, así como el costo de su adquisición. Por último, intimó a la parte actora a que presentara un informe elaborado por sus médicos tratantes que acreditara su estado de salud (fs. 73/79 vta.). II. Contra lo decidido el GCBA interpuso recurso de apelación (fs. 60/64). Sintéticamente sus agravios fueron: 1) la modificación arbitraria de la letra de la normativa aplicable a subsidios alimentarios, 2) los términos de la medida cautelar de imposible cumplimiento, 3) la inexistencia de verosimilitud en el derecho y peligro en la demora, y 4) la invasión de las zonas de reserva de los poderes ejecutivo y legislativo. Corrido el traslado, contestó la parte actora (fs. 112/123 vta.) y, previo dictamen del Sr. asesor tutelar de Cámara, pasaron los autos a resolver (fs. 127/137 vta. y fs. 141, respectivamente). Finalmente, la actora hizo saber el cumplimiento de la medida cautelar dictada en autos (fs. 142/145 vta.). El Dr. Esteban Centanaro dijo: I. Delineado el marco de conocimiento de este tribunal, cabe recordar que en el artículo 14 de la ley 2145, como recaudos sustanciales para la concesión de medidas como la peticionada, se exige la verosimilitud del derecho, el peligro en la demora, la no frustración del interés público y la contracautela. En lo que respecta al primero de los requisitos, dijo en forma reiterada la Corte Suprema de Justicia de la Nación que no exige de los magistrados un examen de certeza sino tan sólo de apariencia (CSJN, Fallos: 330:5226, entre muchos otros). Es más, el juicio de certeza contradice la propia naturaleza del instituto cautelar, que se desenvuelve en el plano de lo hipotético. El peligro en la demora exige una apreciación atenta de la realidad comprometida, con el objeto de establecer cabalmente si las secuelas que pudieran llegar a producir los hechos que se pretende evitar pueden restar eficacia al ulterior reconocimiento del derecho en juego, originado por la sentencia dictada como acto final y extintivo del proceso (CSJN, Fallos: 319:1277). Por otra parte, ambos recaudos se encuentran de tal modo relacionado que la mayor presencia de uno de ellos, exime de proceder -en forma estricta- al análisis del otro. Sin embargo, tal cosa no implica prescindir de la configuración -aunque sea mínima- de cualquiera de ellos. II. En este sentido, delimitados los recaudos que hacen a la pretensión cautelar, cabe puntualizar, a partir de la prueba aportada al proceso, que se encuentran cumplidos los extremos necesarios para tener, en principio, por comprobado el estado de vulnerabilidad de los peticionarios. De las constancias de autos surge que el grupo familiar actor se encuentra compuesto por la Sra. I. B., R. de C., de \*\* años, el Sr. D. A., C. P., de \*\* años y su hijo menor D.E.C.R., de \*\* años. Residían en un departamento ubicado en el barrio de \*\*\* de esta Ciudad (fs. 41). En cuanto a su situación económica, sus ingresos se componían por el subsidio previsto en el programa "Ciudadanía Porteña- Con todo Derecho". Asimismo, el Sr. C. P. alegó que se encontraba desempleado desde octubre de 2018 y que el seguro de desempleo que percibía - junto con la cobertura médica -había finalizado en junio de este año (fs. 4/4 vta.). Con respecto a la situación sanitaria, el Sr. C. P. presenta un cuadro de prediabetes, hiperglucemia del ayuno, obesidad grado I, síndrome del túnel carpiano bilateral y disminución de la fuerza muscular (fs. 38 y fs. 83/98). En cuanto a D.E.C.R., padece distrofia muscular congénita, motivo por el cual depende de una silla de ruedas. Recibe atención médica en el Hospital de Pediatría SAMIC "Prof. Dr. Juan Pedro Garrahan" (fs. 2/3, copia de certificado de discapacidad de fs. 23, fs. 24/37 y fs. 83/98). Por su parte, la Sra. R. tiene diagnóstico de osteoartritis de las manos, poliartralgia no reumática en estudio, osteopenia de caderas, espondiloartrosis lumbar, epicondilitis medial codo izquierdo y dislipidemia leve a moderada (fs. 84). Del informe nutricional elaborado por la Licenciada en Nutrición Vanesa Marcucci (M.N. ...), obrante a fs. 40/43, se desprende que el grupo familiar actor debe cumplir un plan alimentario estricto acorde a la edad y estado de salud de cada integrante, cuyo costo asciende a la suma de dieciséis mil seiscientos cincuenta pesos (\$16 650). III. Sentado lo expuesto, es preciso poner de resalto, que en relación con el derecho a recibir prestaciones alimentarias, la CSJN ha ligado en forma directa a la salud con el derecho a la vida (Fallos: 329:4918, entre muchos otros) y a la integridad física (Fallos: 324:677, entre otros). Naturalmente que la preservación de la salud exige, como es obvio, garantizar una alimentación adecuada a las necesidades básicas del peticionario y, en su caso, a la consideración de su estado de vulnerabilidad social (conf. ley 4036). Ese temperamento, por lo pronto, hallaría, prima facie, fundamento en la

prudente línea jurisprudencial del Alto Tribunal (Fallos: 329:553, Rodríguez, Karina Verónica c/ Estado Nacional y otros s/ acción de amparo?, del 07/03/06, entre otros) donde, en el marco de una acción de amparo referida a la aplicación de la ley 25724 (que creó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación), estimó la relevancia de las prestaciones sociales dirigidas a garantizar la accesibilidad de toda la población y, especialmente, de los grupos vulnerables, al abastecimiento alimentario. Por otro lado, en el orden local, una prestación de ese tenor encontraría fundamento en el artículo 20 de la CCABA, donde se garantiza el derecho a la salud integral y se establece que su contenido se vincula con la satisfacción de necesidades básicas de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente. En ese marco, se ha dictado la ley 1878 (t.o. ley 2408), que creó el Programa Ciudadanía Porteña. Con todo Derecho?, consistente en una prestación monetaria mensual (art. 1°) otorgada con el objetivo de sostener el acceso a la alimentación de los beneficiarios así como de promover el acceso a la educación y protección de la salud de los niños, niñas y adolescentes y su grupo familiar, la búsqueda de empleo y la reinserción en el mercado laboral de los adultos (art. 2°). Asimismo, corresponde recordar que el derecho a la salud constituye un valor primordial de nuestro ordenamiento jurídico, reconocido en diversos tratados internacionales con jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22). Entre ellos: en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ([?] os Estados partes [...] reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental?); en los artículos 4° y 5°, inciso 1°, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José de Costa Rica-; en el artículo 6°, inciso 1°, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; como así también en el artículo 11 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (CSJN, Fallos: 323:1339; 330:4647, entre otros). Por su lado, y a nivel local, en el artículo 20 de la CCABA [?]s]e garantiza el derecho a la salud integral...? y, a renglón seguido, se establece que [?]e] 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?. En relación con ese entramado protectorio, es preciso poner de relieve que entre los distintos derechos humanos existe una relación inescindible (Principios de Limburg sobre la aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, punto 2, entre muchas otras referencias; confr. Albanese, Susana, Indivisibilidad, Interrelación e Interdependencia de los Derechos?, ED, 160:792). Por tanto, una lesión a uno de ellos genera una afectación en la integridad de la persona humana, vale decir, en las distintas dimensiones de su existencia. En efecto, a partir de lo dispuesto en los tratados internacionales que tienen jerarquía constitucional, el alto Tribunal ha reafirmado el derecho a la preservación de la salud -comprendido, como se puntualizó, dentro del derecho a la vida- y ha destacado el deber impostergable que tiene la autoridad pública de garantizar ese derecho con acciones positivas, sin perjuicio de las obligaciones que deban asumir en su cumplimiento las jurisdicciones locales, las obras sociales o las entidades de la llamada medicina prepaga (Fallos: 321:1684, 323:1339, 324:3569). En ese contexto, cabe recordar que la persona humana es eje y centro de todo el sistema jurídico y en tanto fin en sí misma su persona es inviolable y constituye un valor fundamental con respecto al cual los restantes valores tienen siempre carácter instrumental (CSJN, Fallos: 316:479, entre otros). IV. No se encuentra discutido que el Sr. C. P. es beneficiario del Programa Ciudadanía Porteña (v. fs. 4 vta. y fs. 41). En ese contexto, se denunció que percibía la suma de tres mil novecientos veintidós pesos (\$3922) y solicitó el aumento del monto que percibe en concepto de prestación económica para acceder en forma suficiente e íntegra a una alimentación acorde al estado de salud y situación socioeconómica del grupo familiar (fs. 48). Frente a ello, el juez de grado ordenó cautelarmente al GCBA que incrementara el valor de la cuota mensual que les brindaba a la parte actora a través del programa Ciudadanía Porteña? a la suma de dieciséis mil seiscientos cincuenta pesos (\$16 650). El punto, entonces, radica en determinar si la prestación monetaria otorgada a la parte actora se ajusta al plexo normativo aplicable, fundamentalmente, a partir de una interpretación armónica de las leyes 1878 (t.o. ley 2408) y 4036. Al respecto, si bien es cierto que en la ley 1878, sancionada en el año 2005, se establecieron las estadísticas proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) como pauta para decidir la suma del subsidio a otorgar y, en función de ellas, se fijaron toques máximos al subsidio (75% o 50%; conf. art. 8°), no es posible perder vista que en el año 2011 entró en vigencia la ley 4036 de Protección Integral de los Derechos Sociales para los ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Pues bien, en el artículo 8° de esta ley se dispone que [?]e] acceso a las prestaciones económicas de las políticas sociales será establecida 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 establecido por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) o el organismo que en el futuro lo reemplace? (el destacado no obra en el original). Esta última norma, en tanto posterior, debe entenderse, en este punto, modificatoria de la ley 1878, en cuanto de ningún modo se establecieron en ella montos máximos. Por el contrario, se estableció un umbral mínimo para la prestación económica y se tomaron diferentes variables para la ejecución de las políticas públicas locales, las que se dirigen a considerar las circunstancias contextuales de los postulantes y beneficiarios. De modo que,

por un lado, no podría considerarse que rijan los límites máximos fijados por la ley 1878 (t.o. ley 2408) y, por el otro, debería estimarse que la Canasta Básica de Alimentos del INDEC sólo puede constituir un 'piso' en relación con el acceso a una alimentación adecuada, puesto que los montos que percibirán los postulantes de los subsidios estatales en materia de derechos sociales, tal como se desprende de lo anterior, podrán variar conforme los parámetros mencionados por la norma siempre teniendo como monto mínimo aquel proporcionado por el órgano nacional. En virtud de lo expuesto, corresponde rechazar el recurso de apelación interpuesto por el GCBA y confirmar el pronunciamiento de grado, con costas a la vencida (arts. 62 y 63, CCAyT; y 28, ley 2145), sin perjuicio de destacar que la parte actora fue patrocinada por el Ministerio Público de la Defensa. El Dr. Hugo Zuleta dijo: Coincido con los fundamentos expuestos por mi colega preopinante, por los que adhiero a su voto. Por todo lo expuesto, SE RESUELVE: 1) Rechazar el recurso de apelación interpuesto por el GCBA y confirmar la decisión de grado; 2) Con costas a la vencida (arts. 62 y 63, CCAyT; y 28, ley 2145), sin perjuicio de destacar que la parte actora fue patrocinada por el Ministerio Público de la Defensa. Se deja constancia de que la Dra. Gabriela Seijas no suscribe la presente por hallarse en uso de licencia. Regístrese, notifíquese a las partes por Secretaría. Oportunamente, devuélvase a la instancia de grado.

Correlaciones: N.A.M.A. y otros c/GCBA y otros s/daños y perjuicios - Juzg. Cont. Adm. y Trib. - N°15 - 14/12/2019  
- Cita digital IUSJU012221E 075424E