



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

“ASOCIACION CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)”, Expte: EXP 27599 / 0

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 7 de noviembre de 2008

VISTOS Y CONSIDERANDO:

1.- Que la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia promovió la presente acción de amparo con la finalidad de que se ordene al Gobierno de la Ciudad a elaborar y mantener actualizado el mapa diagnóstico de la situación alimentaria y nutricional de la Ciudad de Buenos Aires y que cumpla con su remisión bimestral a la Legislatura.

Señaló que la ley n° 105 creó el “Programa de Estudio y Evaluación de los Servicios de Asistencia Alimentaria y Nutricional a la Población en Situación Vulnerable o Crítica” en el ámbito del Poder Ejecutivo. Mencionó los objetivos de la ley y su contenido.

2.- Que ordenado el pertinente traslado, se presentó a fs. 146/157 el Gobierno.

En primer término, hizo referencia a un informe elaborado por el responsable del Programa de Desarrollo de Políticas Alimentarias del Ministerio de Desarrollo de Políticas del GCBA, el cual -a su entender- tornaba abstracto el pleito.

En subsidio, negó los hechos alegados por su contraria y pidió la desestimación del temperamento propiciado por la actora. En tal sentido, cuestionó la legitimación de la Asociación y, asimismo, adujo que la acción fue interpuesta una vez vencido el plazo previsto por el art. 4 de la ley 2.145. Por último, se opuso a la procedencia sustancial de la acción.

3.- Que a fs. 168/177, dictó sentencia el Sr. juez de grado y condenó a la demandada -para que en un plazo no superior a dos meses, desde que la sentencia se encontrara firme- elaborara el mapa diagnóstico de la situación alimentaria y nutricional de la Ciudad de Buenos Aires, de conformidad con el art. 2, inc. a) de la ley n° 105. Asimismo, dispuso que el Poder Ejecutivo debería remitir a la Legislatura los datos e

actora [exigió] de la demandada, con base en la Ley N° 105. Por lo tanto, a menos que se hubiera acompañado el referido mapa diagnóstico, y se hayan remitido los informes pertinentes a la Legislatura [...] el objeto de la acción no [estaba] cumplido” (v. fs. 170 vta., párr. 6°).

Con posterioridad, desestimó la defensa de falta de legitimación, en atención a que la actora era una asociación civil cuya finalidad consistía en la defensa de los derechos de las minorías y de los grupos desfavorecidos por su posición o condición social o económica y los derechos reconocidos en la Constitución Nacional y los de incidencia colectiva en general. En mérito a ello, y en atención a lo dispuesto por el art. 14, 2° párrafo de la Constitución de la Ciudad, consideró que la amparista se encontraba legitimada.

Entendió que el tema en debate -relacionado con el derecho a la información pública- podía ser dilucidado por la vía del amparo. Al respecto, agregó que “... *la amplitud con que es consagrado el derecho de la información en el ámbito local permite considerar que su tutela se realiza a través de una verdadera acción popular. En efecto, la Ley N° 104 coloca este derecho, en línea con la Constitución de la Ciudad, en cabeza de ‘toda persona’ (art. 1°), estableciendo que el requerimiento no está sujeto a formalidades excepto la identificación del solicitante y que ‘[n]o puede exigirse la manifestación del propósito de la requisitoria’ (art. 6°)*” (v. fs. 171 vta., últ. párr.).

Por otra parte, señaló -el *a quo*- que si bien no se promovió una acción de amparo para acceder a la información pública, sino por la omisión en el cumplimiento de la ley n° 105, lo cierto era que la violación de aquel derecho se producía de manera indirecta, toda vez que la amparista veía frustrada la posibilidad de acceder a los datos e informes que la administración estaba obligada a generar, a fuer de la ley n° 105.

Es decir, a su juicio, la pretensión de la asociación exhibía un objetivo concreto, ya que si las obligaciones que establece la ley n° 105 eran incumplidas por la administración, se obstaculizaba -en paralelo- la posibilidad de acceder a la información pública.

Consideró, a su vez, que la enunciación de derechos e intereses colectivos del art. 14 de la CCABA y el 43 de la C.N. no es taxativa. Y añadió que el incumplimiento de la ley “... *por parte de la Administración vulnera[ba] una serie de*



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

“ASOCIACION CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)”, Expte: EXP 27599 / 0

En ese orden, concluyó que la omisión en la que incurría la demandada en la observancia de la ley n° 105, constituía una cuestión que permitía comprobar -en forma inmediata- la arbitrariedad e ilegalidad manifiesta.

Asimismo, rechazó -en base a lo resuelto por el Tribunal Superior de Justicia *in re* “Gil Domínguez, Andrés c/ GCBA s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, sentencia de fecha 27/12/2007, la inaplicabilidad del art. 4 de la ley n° 2.145. En tal sentido, entendió que de adoptar otro parecer “... *se introducirían por vía legal, ‘formalidades procesales que afect[a]n [la] operatividad’ de esta acción, algo vedado expresamente por esta norma* [se refiere al art. 14 CCABA]” (v. fs. 173, párr. 3°).

Sentado ello, pasó a examinar el mérito de la pretensión. En tal orden, señaló que la ley n° 105 creó el “Programa de Estudio y Evaluación de los Servicios de Asistencia Alimentaria y Nutricional a la Población en situación Vulnerable o Crítica”, cuyo objetivo consistía en centralizar la información relativa a los distintos planes de alimentación ejecutados por los actuales Ministerios de Salud, Educación y Desarrollo Social.

Recordó que el art. 2° de la citada ley instruía al Poder Ejecutivo a elaborar y mantener actualizado un mapa diagnóstico sobre la situación alimentaria y nutricional de la Ciudad de Buenos Aires, fijando -además- los aspectos a considerar para su realización. Manifestó, a su vez, que aquella exigía mantener actualizado un análisis y evaluación de resultados e impacto de los servicios existentes bajo la jurisdicción de los Ministerios de Desarrollo Social, de Educación y de Salud. Y, también, disponía que se realizaran recomendaciones tendientes a la implementación de un plan integral alimentario, a partir de una estrategia intersectorial que articule y mejore los servicios existentes.

Puntualizó, asimismo, que esa norma previó la conformación de un equipo interdisciplinario de profesionales y técnicos de las áreas ministeriales citadas, para el diseño e implementación del programa, con la coordinación del actual Ministerio de

Señaló que la ley n° 105 “... fue sancionada y promulgada en 1998 en el Boletín Oficial de la Ciudad [...]. El Decreto N° 431-GCBA-2003 fue dictado el 21 de abril de 2003 y publicado en el Boletín Oficial del 25 de abril de 2003 [...]. Este decreto, dictado cuatro años después de entrada en vigencia la Ley N° 105 parece orientado a llevar adelante las acciones que prevé esta norma”(v. fs. 175 vta., párr. últ.).

Sin embargo -agregó- que “... en el plano de los hechos, todavía en 2008 la demandada no había ejecutado aún ninguna de las acciones que indicaba el mandato de la Legislatura. E[ra] cierto que ha[bía] realizado acciones posiblemente tendientes a alcanzar ese objetivo, como tal vez lo sea la creación de la Unidad de Proyectos Especiales de “Políticas Intersectoriales sobre Riesgo Nutricional”. Sin embargo, a más de nueve años de entrada en vigor de la Ley N° 105, no se ha[bía] elaborado el mapa diagnóstico ni se ha[bía] remitido informes a la Legislatura, conforme lo impone el artículo 4° de la ley...” (v. fs. 176, párr. 2°).

En definitiva, el *a quo* -concretamente- consideró que la causa consistía en establecer si el GCBA había cumplido con su obligación de implementar el mapa nutricional previsto en el art. 2°, inciso a) de la ley. El incumplimiento del Gobierno al deber legal, conllevaba -según el magistrado de grado- a la existencia de una omisión inconstitucional.

Por último, consideró que la demandada no propuso modificar la ley en cuestión, ni tampoco había alegado la imposibilidad de cumplirla.

4.- Disconforme con lo decidido, el GCBA dedujo y fundó su recurso de apelación a fs. 182/192.

Se agravió -en primer lugar- porque el Tribunal de primera instancia ignoró el carácter abstracto de la cuestión y, por tanto, incurrió -a su entender- en arbitrariedad. Expresó, en ese sentido, que el Sr. juez de grado prescindió del decreto n° 431/03, por el cual el GCBA dio cumplimiento a la ley n° 105.

Asimismo, se quejó por la legitimación concedida a la actora, toda vez que no se acreditó la existencia de una lesión concreta a algún derecho constitucional. Consideró, al respecto, que del estatuto de la amparista no resultaba que su objeto estatutario le permitiese iniciar dicha acción con fundamento en el incumplimiento de la ley n° 105. Añadió que la elaboración del referido mapa, tampoco se vinculaba con derechos de incidencia colectiva.



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

“ASOCIACION CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)”, Expte: EXP 27599 / 0

Sostuvo que del informe producido por la Responsable del Programa de Desarrollo de Políticas Alimentarias y Nutricionales del Ministerio de Desarrollo Social del GCBA, surgía que -a partir del dictado del decreto n° 431/03- se había creado la Unidad de Proyectos Especiales en Riesgo Nutricional. De ello, coligió que había cumplido con las exigencias previstas en la ley n° 105, razón por la cual no había caso en los términos del art. 106 de la CCABA.

Se agravió, desde otro lugar, por considerar arbitrario el plazo concedido por el *a quo*, ya que -a su entender- carecía de la debida fundamentación y no se contempló la complejidad que la confección del referido mapa acarreaba. Sobre el punto también dijo que el magistrado de grado falló “extra petita”, habida cuenta que el plazo de dos meses no se encontraba previsto por la ley n° 105 y, además, porque el amparista -en su presentación inaugural- no había petitionado que se fijara uno.

Por último, se agravió por las costas y los honorarios de la representación letrada de la amparista, al considerarlos altos.

La actora, por su parte, replicó los argumentos de su contraria, en los términos de su presentación de fs. 198/206, a cuyos términos cabe remitir en honor a la brevedad.

5.- Que a fs. 193/196, el letrado de la parte actora apeló, por bajos, sus emolumentos.

6.- Que a fs. 211/213 se presentó la Asesoría Tutelar n° 2 y solicitó el rechazo del recurso deducido por la demandada.

7.- Que reseñada como quedó la cuestión sometida a decisión, corresponde -en primer término- analizar lo relativo a la legitimación activa de la actora.

Con relación al tema, cabe recordar que -tradicionalmente- las vías procesales de actuación se limitaban al derecho subjetivo, entendiéndolo como una relación exclusiva y excluyente de una persona para con un objeto (conf. en GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, 2006, Buenos Aires, FDA, cap. 2).

sujeto de voluntad. Esta concepción individualista hacía derivar de la libertad los derechos civiles y políticos, de ahí que con el advenimiento del Estado liberal, los textos constitucionales no reconocieron derechos sociales, considerándolos incompatibles con la estructura jurídica y política del Estado moderno. [...] Esa exclusión de los derechos sociales se explica porque la construcción jurídica y política del Estado liberal se correspondía con los grandes enunciados de la Revolución Francesa que, junto con la libertad y la fraternidad, proclamaba la igualdad. La sociedad posesiva de mercado dejaba librada la pobreza a la caridad o la beneficencia privada y la salud a las prestaciones asistenciales provenientes de hospitales públicos. Las prestaciones de asistencia social no podían ser concebidas como un derecho o una pretensión jurídica, sino como derivaciones de la caridad privada a cargo de instituciones religiosas y de asistencia pública. En definitiva, el desamparo, la miseria, la enfermedad, la desocupación, la ignorancia seguían los caminos del mercado, el modelo contractual, la contraprestación económica” (“Los derechos sociales en la Constitución Nacional”, LL., 2008-A-779).

Resulta, pues, que esa visión clásica del derecho concebía, únicamente, relaciones jurídicas intersubjetivas -de alteridad- entre el deudor y el acreedor de una prestación, dentro de un derecho objetivo. Y era resorte de ellos y de nadie más, la facultad de exigirse o reclamarse ante algún incumplimiento.

Ciertamente que el constitucionalismo social implicó una primera aproximación al reconocimiento de que existen situaciones sociales que son dignas de protección jurídica (amp. FAYT, *op. cit.*). En ese contexto, pueden citarse los llamados derechos de “segunda generación” reconocidos en el art. 14 *bis* de la Constitución Nacional, incorporados en la reforma constitucional de 1957. Entre ellos, por ejemplo, el derecho a una vivienda digna y los derechos colectivos del trabajo. En estos últimos, puede advertirse la existencia de situaciones jurídicas que trascienden el plano de lo individual. En otras palabras, el reconocimiento de un vínculo entre lo social y lo individual, y viceversa.

Todos estos fenómenos si bien resultaron un progreso para la consolidación de un Estado de derecho basado en la justicia social y en la promoción de la igualdad de oportunidades (valores y principios receptados, demás está decirlo, por el art. 75 incs. 18 y 19 de la C.N.), se mostraban insuficientes frente al avance de los



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

“ASOCIACION CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)”, Expte: EXP 27599 / 0

En suma, el desequilibrio en la distribución del poder y la presencia de perjuicios que exceden la lesión subjetiva, y que abarca a grupos de sujetos, bien sea en su individualidad o como un grupo inescindible.

La innovación en las estructuras tradicionales, se consolidaron - finalmente- en la reforma constitucional de 1994 (en lo que nos importa: arts. 41, 42, 43 y 86 C.N.). Señala -con exactitud- GELLI que “[l]os nuevos derechos -o por lo menos el espacio subjetivo y colectivo que construyen- encierran una idea diferente de la persona humana, del Estado, de las corporaciones y de las relaciones entre todos ellos” (GELLI, *op. cit.*, p. 460).

A nivel local, el fenómeno constitucional fue en igual dirección, pero profundizando -dentro de sus atribuciones constitucionales (art. 129 de la C.N.)- la gama de derechos y garantías objeto de tutela (v.gr. salud -arts. 20 a 22, CCABA-, educación -arts. 23-25, CCABA-, ambiente -arts. 26-30, CCABA-, habitat -art. 31 CCABA-, etc.), disponiéndose su exigibilidad en el art. 10 de la Constitución porteña, al establecer que “... [l]os derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos” (esta Sala *in re* “Mazzaglia, Cayetano”, sentencia del 14/12/2005) y diversos mecanismos de control y participación (arts. 14, 26, 46, 52, 53, 61-67, 124-126, 127-131, 133, 134-136, 138-139; CCAyT, Sala II, en los casos: “Comercio de Maderas S.A. y Denali”, sentencia de fecha 8/11/2001; “Desplast, Gustavo”, sentencia del 6/4/2004, entre otros).

Asimismo, en su dinámica institucional, la Constitución porteña es más amplia que la nacional al consagrar una legitimación que, en ciertas materias, faculta a litigar a quien invoque -simplemente- el título de “habitante” (de esta Sala ver el precedente “Barila, Carlos”, sentencia de fecha 5/2/2007, amp. SCHEIBLER, Guillermo Martín, “Autonomía, participación y legitimación en el amparo porteño”, en DANIELE, Mabel -directora-, *Amparo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 2008, La Plata, Buenos Aires, Librería Editora Platense, p. 237).

específicas de autogestión y control. Como dice GORDILLO “... *el sistema se perfecciona hoy en día con más transferencia [de atribuciones estatales] y hasta la fractura del poder, como medio de preservar la libertad...*” (GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, 2007, Buenos Aires, FDA).

Es -en tal contexto- que la ampliación de la legitimación se inserta en la dinámica constitucional, como un mecanismo de participación ciudadana en el control de la gestión estatal, en un todo concorde -como se dijo- con la principio de democracia participativa (art. 1, CCABA) y con el carácter -por regla- público de los actos de gobierno (art. 1, CCABA)

En ese orden de ideas, es útil destacar que el control de la actividad estadual -en un sistema que se autodefine como participativo y en el que, en algunas materias colectivas, sociales o comunitarias, la legitimación comprende a cualquier habitante-, el acceso a la justicia debe ser, obviamente, amplio (art. 12, inc. 6 CCABA).

8.- Que, así las cosas, esta Sala ha dicho que “... *la Constitución local -en diversos aspectos que habilitan la intervención judicial- es novedosa y, por tanto, ajena a los conceptos que, tradicionalmente, se han sostenido en el orden nacional...*”. En función de ello, se precisó que “... *en el amparo si la lesión es de un derecho de incidencia social o colectiva, no importa que quien lo alegue sea titular de un interés personal; por el contrario resulta suficiente la afectación del derecho colectivo consagrado por la Constitución y que, quien acciona, revista el carácter de habitante*” (ver la citada cuasa “*Barila*”).

En resumidas cuentas, el concepto de “caso o controversia” en la esfera local es distinto al de la órbita nacional y adquiere modulaciones propias que han procurado -desde los inicios fundacionales de la organización autónoma local- disociar el interés personal y directo, del que ha de promediar en la acción colectiva, condicionada -simplemente- a que el peticionante revista el carácter de habitante. En rigor, en la esfera local la legitimación -en ciertos aspectos- va más allá del concepto de afectado (v. el citado caso “*Barila*”).

9.- Que puntualmente en lo que al caso se refiere, es pertinente señalar que la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, inició la presente acción con la finalidad de obtener un pronunciamiento judicial que condene a la demandada a elaborar y mantener actualizado el mapa diagnóstico de la situación alimentaria y



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

“ASOCIACION CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)”, Expte: EXP 27599 / 0

ese modo, de conocer la situación concreta sobre la problemática nutricional y alimentaria de la población en situación vulnerable o crítica (art. 1º, ley 105). Va de suyo que, en forma mediata, la omisión de la administración también se relaciona con las políticas especiales previstas en el art. 17 CCABA (referido a las necesidades básicas) y en el art. 20 CCABA (derecho a la salud).

Es decir, que el incumplimiento de la ley -a la postre- lleva a la inexistencia de información sobre el punto y, a su vez, al desconocimiento en relación al cumplimiento de las directrices constitucionales mencionadas.

10. Que así precisado el asunto, no es cuestionable la legitimación de la asociación.

En primer término, nótese que sus fines estatutarios consisten en *“... la creación de un espacio de activismo y control ciudadano, destinado a promover el fortalecimiento institucional y la construcción de una ciudadanía comprometida con el respeto a los derechos fundamentales, con especial atención en los grupos más vulnerables de la sociedad.*

En particular, la Asociación tiene por objeto defender:

1) los derechos de minorías y grupos desventajados por su posición o condición social o económica [...]

11) el derecho a la salud

12) los derechos reconocidos en la constitución nacional y aquellos de incidencia colectiva en general [...]

B) La formación de personas, profesionales y no profesionales, y de Organizaciones No Gubernamentales para desarrollar la práctica del derecho de interés público y fomentar la defensa tanto judicial como extrajudicial de los derechos enunciados en el punto A)...” (v. fs. 40).

En la emergencia -como se dijo- se cuestiona la omisión de la administración en cumplir con el “mapa diagnóstico” previsto por el art. 2, inc. a-. de la

deducir demanda de amparo -ante la acción u omisión de las autoridades públicas- lesiva de derechos colectivos.

11.- Que la doctrina y la jurisprudencia han venido ensayando definiciones diversas sobre el concepto de derecho de incidencia colectiva. Sin embargo, las fórmulas teóricas -en ciertas ocasiones- se relativizan cuando se acude, para resolver un conflicto jurídico, al plano de lo concreto.

No se trata -simplemente- de partir de ideas abstractas para resolver un caso de derecho, sino de un fenómeno más complejo, que parte -en simultáneo- de la hermenéutica de la norma (plano teórico) y de las circunstancias fácticas (plano concreto), y, con ello, se procura llegar a una solución jurídica que, a criterio de quien decide, sea justa y proporcionada.

En este orden de ideas, el derecho colectivo es aquél que trasciende lo individual y repercute en un plano mayor, como ser el social. Sin embargo, existen circunstancias que plantean dudas sobre qué es lo individual, lo pluri-individual y lo colectivo. No obstante, en el plano local algunos de esos interrogantes carecen de trascendencia práctica, ya que nuestra Constitución lo resuelve en favor de una legitimación colectiva amplia, que -en ciertos supuestos- se torna una acción popular.

En este último sentido, se puede mencionar, a título ejemplificativo, las cuestiones relacionadas con la discriminación, donde la legitimación se concedió a cualquier habitante. Al respecto, es útil recordar que este Tribunal -en lo relativo al cupo del 5 % con personas con necesidades especiales en la planta de empleados públicos- reconoció legitimación a quien sin serlo invocó, simplemente, el título de habitante (esta Sala, *in re* “Barila”). Es así como el perfil de las instituciones porteñas no puede ser definido por conceptos extraños a su realidad institucional.

En autos, en pocas palabras, la materia que -en definitiva- se debate, se relaciona con el incumplimiento de una ley que -como se dijo insistentemente- repercute en dos esferas claramente colectivas, a saber: la imposibilidad de acceder a la información pública y, tal estado de cosas, lleva -en paralelo- el desconocimiento sobre cuál es la situación nutricional de la comunidad.

El derecho a la salud no sólo presenta una esfera individual sino que también puede ser colectiva, como ocurre cuando se discute la situación nutricional de un sector de la población. Es cierto que -en la emergencia- no está en discusión el



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

“ASOCIACION CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)”, Expte: EXP 27599 / 0

sectores sociales, que -por tal motivo, generalmente- se les dificulta el acceso a la justicia para exigir el cumplimiento de sus derechos. Esa “desigualdad de armas” presente en nuestra realidad social, es la que se procura -en algún punto- nivelar con la ampliación de la legitimación.

12.- Que despejada la cuestión relativa a la falta de legitimación, corresponde examinar el mérito de la acción. En función de ello, primero se debe analizar si la temática debatida en autos devino abstracta y, en caso de que la respuesta sea negativa, se debe atender a si la omisión de la administración resulta ilegítima.

Con relación al primer punto, cabe señalar que la ley n° 105 (BOCBA n° 105, del 5/1/1999) creó el “Programa de Estudio y Evaluación de los Servicios de Asistencia Alimentaria y Nutricional a la Población en Situación Vulnerable o Crítica” dependiente del GCBA (art. 1°).

Su objetivo, claramente definido en su art. 2°, consiste en “... *centralizar la información referente a los distintos planes de alimentación ejecutados por...*” los actuales Ministerios de Salud, Educación y Desarrollo Social. Vale decir, que la finalidad del programa consiste en esclarecer cuál es la situación nutricional de la población en situación crítica o vulnerable y, en base a ello, formular recomendaciones para la implementación de un plan integral alimentario.

Se establece, a su vez, la necesidad de constituir un equipo interdisciplinario (art. 3°), el órgano administrativo -del Poder Ejecutivo- que ejerce su coordinación (art. 4°) y la remisión a la Legislatura, en forma bimestral, de los datos e informes obtenidos en el art. 2°.

El art. 2° dispone que “*El Programa tendrá como objetivo centralizar la información referente a los distintos planes de alimentación ejecutados por las Secretarías de Salud, de Educación y de Promoción Social a fin de elaborar y mantener actualizados:*

a) Un mapa diagnóstico de la situación alimentaria y nutricional de la Ciudad de

Este mapa alimentario nutricional deberá contemplar especificidades relativas a la distribución geográfica teniendo en cuenta los distintos cordones socio económicos de la ciudad.

b) Un análisis y evaluación de resultados e impacto de los servicios existentes bajo la jurisdicción de las Secretarías de Promoción Social, de Educación y de Salud.

c) Recomendaciones tendientes a la implementación de un plan integral alimentario a partir de una estrategia intersectorial que articule y mejore los servicios existentes.”

Ciertamente, que el mapa nutricional es un elemento clave a los fines de saber cuál es la situación actual y, en función de ello, las recomendaciones a efectuar. De ahí, que la remisión de los informes bimestrales al cuerpo legislativo cumpla el propósito de adoptar las medidas positivas pertinentes para satisfacer las necesidades de los sectores en situación crítica.

13.- Que no surge del informe allegado por la demandada ni tampoco del decreto n° 431/2003 el cumplimiento del mandato legislativo, en punto a elaborar el “mapa diagnóstico.” Elemento -como se anticipó- central para determinar la eficacia de las políticas actuales y, eventualmente, establecer sus desviaciones o incorrecciones para su perfeccionamiento y, así, cumplir con el mandato constitucional de los arts. 17 y 20 de la CCABA.

El decreto n° 431/03, en síntesis, crea la Unidad de Proyectos Especiales de “Políticas Intersectoriales sobre Riesgo Nutricional.” Se encuentra integrado por funcionarios de diversas carteras ministeriales, y su objetivo es coordinar “... transversalmente las acciones y los recursos, con el fin de integrar y ampliar la cobertura sanitaria, social y educativa de los niños, niñas, adolescentes y embarazadas en situación de riesgo nutricional residentes en la Ciudad de Buenos Aires” (art. 1°).

Por su parte, el art. 2° establece las funciones de la Unidad, entre las que menciona: **a)** Coordinar y monitorear las actividades de cada área vinculadas a la problemática del riesgo nutricional. **b)** Diseñar e implementar el dispositivo interinstitucional que articule las acciones y recursos de las distintas áreas para facilitar el



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

“ASOCIACION CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)”, Expte: EXP 27599 / 0

capacitación tanto de los recursos profesionales de cada área como de las organizaciones comunitarias para promover en la población la prevención de enfermedades y la adopción de hábitos alimentarios saludables. g) Propiciar un ámbito de diálogo con las organizaciones de la sociedad civil que trabajen con los sectores más vulnerable.

Por otra parte, del informe n° 09/PDPAYN-2008 (Nota n° 819-DGAJUD-2008, agregado a fs. 142/143 de las presentes actuaciones), de fecha 4/3/2008, suscripto por la Lic. Florencia Flax Marcó (Responsable del Programa de Desarrollo de Políticas Alimentarias y Nutricionales) textualmente dice que: *“En relación a la información solicitada por la Asociación Civil de referencia el Programa de Desarrollo de Políticas Alimentarias y Nutricionales cumple en informar lo requerido que la Ley 105 nunca se hizo operativa pero sirvió de fundamento para el dictado del Decreto N° 431/03, mediante el cual se creó la ‘unidad de Proyectos Especiales en Riesgo Nutricional’ (UP-RN)”* (v. fs. 142, párr. 3°).

De su detenida lectura, surge que sus objetivos se encuentran en estado de implementación, con lo cual -en definitiva- no se conoce cuál es su grado de cumplimiento. Asimismo, expresa que *“... el presente programa tiene entre sus objetivos de mediano plazo el poder confeccionar un diagnóstico de la situación alimentaria y nutricional de la Ciudad de Buenos Aires”* (v. fs. 143, últ. párr.).

14.- Que por lo hasta aquí expuesto, cabe efectuar algunas reflexiones.

En primer término, que la demandada reconoce que la ley n° 105 no se hizo operativa. A lo que, cabe señalar que el cumplimiento de una ley de parte de la administración no es optativo, su obrar debe encontrar en aquélla su quicio, sin que pueda discrecionalmente decidir o no cumplirla.

Pero lo más evidente es que la ley n° 105 no deja margen de apreciación al Poder Ejecutivo para hacer o no el mapa previsto por ella, en su art. 2°, inc. a). Tanto el decreto 431/03 cuanto el informe de fs. 142/143, no acreditan la elaboración

situación alimentaria y nutricional de la Ciudad de Buenos Aires y remitirlo bimestralmente a la Legislatura...” (v. fs. 2 vta., párr. 5º), no devino abstracto.

Es más, analizando el fondo del asunto, cabe señalar que del examen de la causa surge que el Poder Ejecutivo -desde que se sancionó y publicó la ley n° 105 en el año 1999- incumplió la obligación impuesta por esa norma en el art. 2º, inc. a).

15.- Que la omisión ilegítima -en punto a la inobservancia de la ley- en la que -*sine die*- se mantiene la administración, no se ampara en ningún elemento de juicio que, en forma razonable, permita justificar su proceder.

En tal sentido, la omisión antijurídica se materializa por la existencia de un deber legal específico y su dilatado e injustificado incumplimiento, el cual -a diferencia de lo plantea el recurrente- lesiona el derecho de la actora de acceder a cierto tipo de información que la administración tiene obligación legal de generar.

En definitiva, la ley n° 105 se encuentra vigente desde el año 1.999 y hasta la fecha no se le ha dado efectivo cumplimiento a la exigencia de su art. 2, inc. a) en relación a la elaboración del “mapa diagnóstico”, ni tampoco -naturalmente- su remisión bimestral a la Legislatura.

Cuadra reiterar, por una parte, que aquéllas son obligaciones concretas que impuso el legislador a la administración, cuya observancia no queda reservada a su apreciación discrecional y, por otra, que no se está enjuiciando -en modo alguno- la oportunidad o mérito de una política pública, sino la existencia de un deber legal específico y su desconocimiento por parte de la demandada.

Asimismo, cabe hacer notar que tanto el decreto n° 431/03 cuanto el informe mentado, no acreditan -de ninguna manera- el cumplimiento efectivo y cierto de las exigencias ya mencionadas. También resulta más que evidente la contumacia de la demandada que -a más de nueve años de sancionada la ley (BOCBA n° 603 del 5/1/1999) a la fecha- no procedió a darle cumplimiento, tornando su proceder omisivo en manifiestamente arbitrario e ilegítimo, cuando -además- después de tanto tiempo tan sólo se limita a acompañar un informe en mérito al cual en el mediano plazo confeccionaría un diagnóstico de la situación alimentaria y nutricional.

16.- Que finalmente la recurrente se agravó por el plazo concedido por el Tribunal de grado para la elaboración del referido “mapa.”



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

“ASOCIACION CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)”, Expte: EXP 27599 / 0

Al respecto, es pertinente puntualizar que el tiempo transcurrido - más de nueve años- desde su publicación, disuade todo margen de duda en relación a lo irrazonable de la conducta de la demandada y, en consecuencia, de su carácter ilegítimo.

No obstante, la complejidad de la cuestión y a los fines de obtener el cumplimiento de la exigencia impuesta por la ley, torna prudente ampliar el plazo fijado por el Sr. juez de primera instancia en 120 días, desde que se encuentre firme la sentencia. Naturalmente, que también deben ser acompañados los respectivos informes a la Legislatura con la regularidad que establece la ley.

17.- Que en cuanto a las costas, el recurso se encuentra huérfano de todo sustento, y no existen -en rigor- motivos para apartarse del principio objetivo de la derrota, por lo cual deben ser soportadas por la parte -sustancialmente- perdedora (art. 62, CCAyT).

18.- Que, por último, en punto a los recursos deducidos contra la regulación de honorarios del letrado de la actora, teniendo en cuenta la complejidad de la cuestión, el mérito de la labor y el resultado obtenido, se elevan a la suma de \$ 1.000.- (arts. 6, 36 y cctes. de la ley n° 21.839, mod. por la ley n° 24.432). Los de esta instancia, siguiendo similares parámetros se establecen en la suma de \$ 250.-

Por todo lo expuesto, el Tribunal **RESUELVE:** Rechazar el recurso del Gobierno de la CABA y confirmar, por ende, la sentencia de grado en todo cuanto decide; excepto en lo relativo al plazo de cumplimiento de la sentencia, el que se establece en 120 días de quedar firme la sentencia. Los honorarios se regulan del modo en que se indica en el considerando n° 18. Costas en ambas instancias a la vencida, por el principio objetivo de la derrota (art. 62, CCAyT).

Regístrese, notifíquese y, oportunamente, devuélvase.