



JUZGADO DE 1ª INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 24 SECRETARÍA
N° 47

ALVAREZ, IGNACIO Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - OTROS

Número: EXP 3429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00024156-9/2020-0

Actuación Nro: 14673296/2020

Ciudad Autónoma de Buenos Aires,

VISTOS Y CONSIDERANDO:

I. Se presenta el Sr. Ignacio Álvarez (DNI 30.248.866), en su calidad de ciudadano y de Presidente de la Junta Comunal N° 4 de esta Ciudad, con el patrocinio letrado del Dr. Julián Besio Moreno, e inicia la presente acción de amparo con medida cautelar, contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objeto de que informe de forma urgente el o los protocolos de actuación y prevención para afrontar la actual pandemia de Covid-19 en villas y asentamientos vulnerables de la Ciudad de Buenos Aires y, en especial, dentro de los barrios y asentamientos del Sur de la Ciudad y de las Comunas 4 y 8, en particular.

En subsidio y en el supuesto de que no hayan sido elaboradas, solicita que se informe de manera urgente toda otra medida a adoptar para las zonas y población mencionada, “...ordenándose la elaboración de los protocolos pertinentes, y dando participación en dicha tarea a las diversas áreas de Gobierno involucradas” (v. apartado I del escrito de inicio).

Por otro lado, toda vez que, a su entender, se encuentran en riesgo derechos constitucionales, solicita que se habilite la feria judicial y que se dicte una medida cautelar innovativa con habilitación de días y horas inhábiles, con idéntico objeto que el mencionado en los párrafos precedentes.

A su vez, peticiona que se ordenen medidas de difusión y comunicación vinculadas a la pandemia con efectiva llegada a toda la sociedad y, particularmente, a la población de villas y barrios vulnerables.

Refiere que ante el aislamiento Social Preventivo y Obligatorio decretado por el Estado Nacional desde el 20 de marzo del corriente año, a raíz del brote del virus COVID-19, se han dictado una serie de medidas tendientes a paliar la situación socio-sanitaria que ello generó.

Menciona que el Gobierno de la Ciudad, en consonancia con el Gobierno Nacional, también ha dictado diversas normativas, muchas de las cuales han sido comunicadas a las Juntas Comunales y, a su vez, se les ha requerido colaboración en su implementación, como –por ejemplo- “...*las demarcaciones de calles en el actual contexto de ‘cuarentena administrada’*”

Relata que, no obstante ello, en lo que respecta a la situación de villas y asentamientos, se ha notado una importante falencia al momento de responder a la problemática de la población que allí habita, en especial frente a la propagación del virus en estos barrios vulnerables que, por sus características propias, requieren especial atención y cuidado, como así también de políticas públicas efectivas, claras y transparentes.

Agrega que resultaría menester contar con protocolos de intervención temprana para los casos que se encuentren en las villas y asentamientos (catalogadas como población de alto riesgo en razón a los altos grados de hacinamiento y falta de servicios básicos que permitan su higienización), sino también para lograr la mayor y más efectiva comunicación con la población que permitan mejorar las respuestas ante la crisis.

Remarca que desde su lugar institucional ha solicitado al Gobierno de la Ciudad que le informe sobre protocolos a seguir para poder comunicar a la población de su comuna sobre las medidas a adoptar y colaborar en la implementación de las mismas. Ello, por considerar su función -en la Comuna- como descentralizada del GCBA y de colaboración inmediata con la sociedad civil, la cual resulta particularmente necesaria en las villas y asentamientos vulnerables. Sin embargo, sostiene que al día de la fecha aún no se le ha informado acerca de la existencia de tales protocolos.

Resalta que en la comuna 4 se encuentra la villa 21-24, una de las más populosas de la Ciudad, por lo que considera que la información que solicita reviste una importancia y actualidad no sólo significativa, sino urgente e imperiosa.

Menciona que en una reciente reunión de la Comisión de Desarrollo en la Legislatura de la CABA, con fecha 13 de mayo del año en curso, la Sra. Ministra de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad, María Migliore, ha informado que cada área del gobierno local adoptó medidas y resoluciones específicas y que se encuentran trabajando para unificarlas y hacerlas públicas. Ante ello, sostiene que habría una dispersión normativa, evidenciando una falta de planificación y publicidad de estas medidas.



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 24 SECRETARÍA
N°47

ALVAREZ, IGNACIO Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - OTROS

Número: EXP 3429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00024156-9/2020-0

Actuación Nro: 14673296/2020

Expresa que se estarían violando principios republicanos básicos como son el deber de información pública y la publicidad de los actos de gobierno. Además, refiere que le estarían afectando sus competencias comunales establecidas en la propia Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por último, acompaña documental, ofrece prueba, funda en derecho tanto la demanda como la pretensión cautelar, cita jurisprudencia y hace reserva de caso federal.

II. En primer lugar, corresponde señalar que la demanda fue remitida por la Secretaría General del Fuero a la Sra. Jueza de turno, magistrada que resolvió hacer lugar a la habilitación de días y horas inhábiles a los fines de tratar la medida cautelar peticionada en los términos de la Resolución N° 2-CM-2013.

En ese contexto, ordenó -previo a resolver- correr traslado al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de la demanda y su documental, para que se expida sobre la pretensión cautelar y, asimismo, se pronuncie en torno a la existencia o inexistencia de protocolos de actuación y prevención referidos a la pandemia de Covid-19 aplicables a las villas o asentamientos más vulnerables de la CABA, en especial en aquellos ubicados en la zona sur.

Notificado de ese traslado, el GCBA se presentó y lo contestó. En dicha presentación, la demandada solicitó que *“a) se haga lugar al planteo de falta de legitimación procesal activa de la actora; b) en subsidio se ordene la conexidad de las presentes actuaciones con los autos “Asesoría Tutelar N° 2 C/GCBA s/ amparo salud- medicamentos Expte. 2967/2020”; c) se rechace el pedido de medida cautelar.”*

En lo que refiere al planteo de la falta de legitimación procesal del actor, indicó que como presidente de la Junta Comunal N° 4 no acreditó la representación de la Comuna

para dar inicio a la presente acción. Advirtió que se trata de un órgano colegiado y que sin perjuicio de las facultades de representación y administración que tiene el presidente, de ninguna manera está habilitado para avasallar las normas legales que disponen que la voluntad emana de la junta comunal, previo tratamiento democrático.

Por otra parte, señala que el accionante no acreditó en autos haber tratado el tema en el Consejo de Coordinación Intercomunal, que es el órgano de vinculación entre el Poder Ejecutivo Central y la Comuna.

Resalta que el actor no justifica su legitimación procesal activa y que no demuestra la existencia de intereses colectivos afectados, ni la representación específica de las villas y asentamientos vulnerables de la Ciudad de Buenos Aires y, en especial, dentro de los barrios y asentamientos del Sur de la Ciudad y de las Comunas 4 y 8. En tales condiciones entiende que la pretensión cautelar debe ser rechazada.

En lo que refiere a su solicitud en subsidio, esto es que la tramitación del presente amparo sea conjuntamente con las actuaciones caratuladas "*Asesoría Tutelar N° 2 C/GCBA s/amparo salud- medicamentos Expte. 2967/2020*", refiere que existe una identidad sustancial con el objeto debatido en esa causa. Indica que en dichas actuaciones se debaten derechos de incidencia colectiva, que se relacionan con la pandemia global conocida como COVID-19 y las medidas de prevención que el GCBA se encuentra desplegando para afrontarlo.

Por otra parte, solicita el rechazo de la petición cautelar.

Refiere que la actora en base a meras aseveraciones y sin aportar elementos mínimos de prueba sobre la verosimilitud del derecho y el peligro en la demora, solicita una medida cautelar consistente en requerir que se informe de forma urgente el o los protocolos de actuación y prevención para afrontar la actual pandemia de Covid-19 en villas y asentamientos vulnerables de la Ciudad de Buenos Aires, en especial dentro de los barrios y asentamientos del Sur de la Ciudad y de las comunas 4 y 8, siendo público y notorio que el GCBA se encuentra realizando todas las medidas necesarias para contrarrestar los efectos de la pandemia en los barrios de la Ciudad. Seguidamente detalló una serie de protocolos de actuación en barrios vulnerables y protocolos generales.



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 24 SECRETARÍA
N°47

ALVAREZ, IGNACIO Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - OTROS

Número: EXP 3429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00024156-9/2020-0

Actuación Nro: 14673296/2020

Finalmente, en este mismo sentido, indica que en la presente acción no se encuentran presentes los presupuestos de las medidas cautelares, enumerando a cada uno de ellos y haciendo reserva del recurso de inconstitucionalidad y del caso federal.

Ante ello, la Sra. Jueza de turno resolvió dar un nuevo traslado, en este caso al actor y, a su vez, dispuso que finalizado el horario inhábil, se remitieran las presentes actuaciones a la Secretaría General del Fuero a los fines de su posterior remisión a este Juzgado que fuera el sorteado para entender en el proceso.

III. Recibidas las actuaciones en este Juzgado, ante lo informado por la Secretaría General del Fuero, mediante la actuación n° 14654568/2020, acerca de una posible conexidad con los autos caratulados “*Rojas Leslie Dayanna y otros contra GCBA sobre medida cautelar autónoma*” (Expte. N° 3005/2020-0) en trámite ante el Juzgado N° 4 del fuero (Secretaría Ad hoc), así como la conexidad denunciada por el GCBA con los autos “*Asesoría Tutelar N° 2 C/GCBA s/amparo salud- medicamentos Expte. 2967/2020*”; en trámite ante el Juzgado N° 9, Secretaría N° 17, se ordenó la certificación por Secretaría, acerca del objeto, los sujetos, y el estado procesal de esos expedientes.

Efectuadas las certificaciones referidas mediante Actuación Nro: 14659270/2020, se resolvió -luego de analizados los dos supuestos de posible conexidad con estos autos- desestimar ambos, por entender que no es posible que se suscite el dictado de sentencias contradictorias y por no darse los supuestos contemplados en los arts. 170, 171 y siguientes del CCAyT.

Asimismo, atento las menciones que hizo el actor en la demanda se intimó al presidente de la Junta Comunal de la Comuna 8, Miguel Ángel Eviner, a fin de que en el plazo de dos (2) días tome la intervención que pudiera corresponderle

IV. En tales condiciones, la parte actora contestó el traslado conferido oportunamente, respecto a la presentación efectuada por el GCBA.

En primer término, aclaró que la notificación que le fue cursada se limitó a adjuntar los anexos y documentación, pero que no se acompañó copia del escrito, por lo que deja constancia que se limitará a hacer mérito de la documentación que efectivamente le fue notificada, reservándose la posibilidad de ampliar manifestaciones una vez que sea notificado del escrito de contestación.

Seguidamente refiere que el GCBA se limitó *“a hacer una recopilación insuficiente de distintas medidas adoptadas, las que a todas luces no resultan ser parte de un plan o protocolo integral que involucre a las distintas áreas de Gobierno, mucho menos a las Comunas”*; agregando que la documentación adjuntada contiene un gran número de medidas genéricas adoptadas, y que solo un número insignificante apuntan directamente al abordaje en barrios vulnerables -entre las que se encuentra la nota NO-2020-13719149-GCBA-DGLTMSGC del 16/05/2020 ante la Subsecretaria de Atención Primaria, Ambulatoria y Comunitaria-

Como consecuencia de ello ratifica lo solicitado subsidiariamente en su presentación inicial, ello es que *“se ordene la elaboración de protocolos pertinentes, dando participación en dicha tarea a las diversas áreas de Gobierno involucradas (incluyendo a las Comunas); y se conmine al GCBA, a adoptar medidas de comunicación y difusión idóneas a los fines de que las mismas efectivamente lleguen a sus destinatarios...”*

En este sentido, refiere *“ante la falta de implementación de un protocolo específico para barrios populares, solicita que se ordene al GCBA a adoptar medidas urgentes tendientes a:*

- *Sostener el programa “DETECTAR” implementado en coordinación con el Gobierno Nacional, hasta tanto se logre un control razonable de la emergencia epidemiológica en barrios populares.*
- *Lograr una provisión inmediata suficiente y sostenida de elementos (de) higiene y limpieza (lavandina, jabón, alcohol en gel), así como también elementos de medición de temperatura, tanto en general a todos los barrios, como de manera intensificada y universal en los barrios con circulación viral, conjuntamente con provisión de equipos de protección personal a las organizaciones que colaboran en territorio.*



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 24 SECRETARÍA
N°47

ALVAREZ, IGNACIO Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - OTROS

Número: EXP 3429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00024156-9/2020-0

Actuación Nro: 14673296/2020

- *Garantizar suministro regular de agua potable a fin de lograr una efectiva higienización, como así también establecer canales adecuados y efectivos de denuncia ante eventuales cortes.*
- *Asegurar espacios apropiados, oportunos y suficientes para el aislamiento, tanto en hospital como en centros de aislamiento intermedio para casos confirmados, sospechosos o contactos estrechos, como así también una espera de los resumidos en espacios seguros y apropiados, con provisión de alimentos y agilizar los procesos*
- *Higienizar y desinfectar Espacios Comunes y Públicos: garantizar la limpieza en comedores, ferias barriales y comercios proveyéndoles elementos de higiene.*
- *Realizar las medidas de comunicación y difusión adecuadas a fin de informar a la población sobre las acciones de cuidado, y formas de funcionamiento de los operativos.*
- *Abordaje de temas de Violencia de Género en el marco de la pandemia: difusión de información y espacios de atención a la víctima.”.*

En este contexto, a fin obtener el efectivo cumplimiento, solicita que se ordene al GCBA *“a mantener informadas a las Presidencias de la Comuna(s) sobre las medidas a adoptar, solicitando a su vez se realicen partes diarios y se entreguen listas actualizadas de cantidad de casos confirmados y sospechosos en las comunas de su competencia, indicando estado de cada caso, seguimiento y tratamiento con amplia precisión.”*

Finalmente solicita que se fije una audiencia presencial o virtual para abordar todas las temáticas con funcionarios de jerarquía del Gobierno de la Ciudad.

V.- Con fecha 20 de mayo del corriente, se presentó el Sr. Miguel Angel Eviner en su carácter de habitante de la ciudad y presidente de la Junta Comunal Nro. 8, a fin de contestar la intimación efectuada por el tribunal, adhiriendo *“en un todo a los términos de la demanda iniciada en autos”* y solicitando se lo tenga como co-actor en los términos del art. 84 inc. 2 y 85 segundo párrafo del CCAyT.

Refiere que ser habitante de la Ciudad es carácter suficiente a los fines de acreditar su legitimación activa, como así también lo es su carácter de presidente de la Junta Comunal Nro. 8, en los términos del art. 29 inc. a) de la Ley 1777, que nuclea los barrios de Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo.

Agrega que en la Comuna que preside se encuentra la mayor cantidad de núcleos habitacionales de emergencia de la ciudad, en tanto alrededor del 38% de los habitantes de dicha comuna *"vive en villas"*.

Finalmente resalta que los efectos causados por la pandemia de Covid-19, sumado a las problemáticas estructurales que sufren los vecinos, hacen que la situación se torne riesgosa para la vida de todas las familias que allí residen.

VI. Por su parte, con fecha 20/05/20 el Sr. Ignacio Álvarez contestó el nuevo traslado conferido por el juzgado mediante actuación n° 14663899/2020.

En primer lugar, aclara -en lo que hace al planteo de la falta de legitimación activa- que su presentación la hizo en su condición de habitante de esta Ciudad, y particularmente de la Comuna 4; señalando que deben reputarse derechos de incidencia colectiva aquellos derivados de la organización de la Ciudad como democracia participativa, toda vez que la Constitución de la CABA estableció una dimensión social trascendente al afectado.

Menciona que la falta de protocolos específicos y abordajes integrales en determinados lugares con particularidades propias -como en este caso son los barrios de emergencia-, en un contexto de pandemia de una enfermedad de contagio inmediato y en muchos casos asintomática, atañe a absolutamente todos quienes habitan el suelo de la CABA. En estos términos, como ciudadano y ante la delicada situación actual, entiende que le asiste el derecho de exigir el cumplimiento de los deberes de información pública y publicidad de los actos de gobierno, ambos en cabeza del GCBA.

Por otra parte, refiere que el 27 de octubre de 2019 tuvieron lugar las elecciones generales convocadas por Decreto N° 150-GCBA-2019, mediante las cuales resultó electo como presidente de la Comuna 4, proclamado mediante la Acordada Electoral 12-2019 (y su Anexo III) del Tribunal Superior de Justicia-.



JUZGADO DE 1ª INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 24 SECRETARÍA
N°47

ALVAREZ, IGNACIO Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - OTROS

Número: EXP 3429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00024156-9/2020-0

Actuación Nro: 14673296/2020

Asimismo, indica que la temática planteada (teniendo en cuenta la densidad poblacional de los barrios de emergencia existentes en el territorio de la Comuna 4) involucra indirectamente a todos los habitantes y directamente a un enorme número de ellos, por lo que conforme las prerrogativas legales en materia de principios, objetivos y competencias comunales, se encuentra más que justificada la existencia de un interés jurídico relevante para el inicio de la presente causa.

Agrega que el art. 29 de la ley 1777 establece que le corresponde al presidente/a de la Junta Comunal representar legalmente a la Comuna y con cita de jurisprudencia del TSJ concluye que resulta evidente su legitimación para interponer acciones en pos de la defensa de las competencias comunales exclusivas y/o concurrentes.

En lo que respecta al planteo del GCBA, en lo que hace al tratamiento dentro del Consejo de Coordinación intercomunal, indica que la misma no surge de norma legal alguna, máxime cuando lo que se pretende acá es una acción rápida y expedita ante necesidades urgentes que no pueden ser negadas so pretexto del cumplimiento de procedimientos que no hacen ni al fondo de la cuestión, ni resultan conducentes para dirimir la urgencia invocada.

Por último, hace referencia al cumplimiento de los requisitos exigidos para la admisibilidad de la medida cautelar solicitada en contraposición a lo argumentado por el GCBA.

Finalmente, pasaron los autos los autos a resolver. (v. Actuación N° 14667713).

VII. Ahora bien, en función de los hechos narrados precedentemente, el estado de las presentes actuaciones y las cuestiones que se ventilan en autos, habré de expedirme en primer término sobre el planteo de falta de legitimación activa interpuesto

por la parte demandada en la Actuación N° 14654955/2020, sin perjuicio de señalar que en la acción de amparo no pueden articularse excepciones de previo y especial pronunciamiento (conf. art. 12, ley n° 2145).

Al respecto, el deber de analizarla viene dado por la propia naturaleza constitucional del Poder Judicial. Es que este último únicamente puede intervenir en presencia de causas, entendidas como conflictos entre partes adversas (conf. artículo 106 CCABA).

La pauta a la cual es menester atenerse, como principio, a fin de determinar en cada caso la existencia de legitimación procesal -entendida como la aptitud para ser parte en un determinado proceso- está dada por la titularidad, activa o pasiva, de la relación jurídica sustancial controvertida en el pleito (Fallos 337:1447).

En este sentido, se ha dicho que la ausencia de legitimación *“imposibilitaría el ejercicio de la jurisdicción sobre el fondo del asunto discutido, so riesgo de realizar un pronunciamiento en abstracto”* (conf. CSJN, 3/IV/2003, “Mosquera, Lucrecia Rosa c/ Estado Nacional (Mrio. de Economía) s/ acción meramente declarativa – sumarísimo”, por remisión al dictamen de la PGN).

VII.1 En este contexto, cabe precisar que los actores al momento de iniciar la presente acción de amparo invocaron, por un lado su carácter de ciudadano de la CABA; y por el otro, sus cargos de Presidentes de la Junta Comunal N° 4 y N° 8; respectivamente. En tal sentido, respecto a su calidad de ciudadano fundaron su legitimación en el artículo 14 de la Constitución de la CABA; y en lo atinente al rol que desempeñan en la Comuna, apoyaron su pretensión en el artículo 128 de la Constitución de la CABA y en la Ley N° 1777.

VII.2. Así planteada el asunto, y por una cuestión metodológica, corresponde abordar en primer término la legitimación sustentada por los actores en su carácter de habitantes de esta Ciudad de Buenos Aires. No dejo de destacar que los actores mencionan su calidad de ciudadanos, cuando la propia Constitución local –como veremos más abajo- exige solo la categoría de habitante para ejercer la acción. Su carácter de ciudadanos, por otra parte aparece *a priori* como indiscutida, a poco que se observe su carácter de comuneros en ejercicio.



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 24 SECRETARÍA
N°47

ALVAREZ, IGNACIO Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - OTROS

Número: EXP 3429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00024156-9/2020-0

Actuación Nro: 14673296/2020

Ahora bien, cabe indicar que el artículo 43 de la Constitución Nacional prevé que “[t]oda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podrán esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización”

A nivel local, el artículo 14 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece que “[t]oda persona puede ejercer acción expedita, rápida y gratuita de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, las leyes de la Nación, la presente Constitución, las leyes dictadas en su consecuencia y los tratados interjurisdiccionales en los que la Ciudad sea parte”

Asimismo, en cuanto a la legitimación indica que “[e]stán legitimados para interponerla cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, cuando la acción se ejerza contra alguna forma de discriminación, o en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente, del trabajo y la seguridad social, del patrimonio cultural e histórico de la Ciudad, de la competencia, del usuario o del consumidor”.

La Constitución de la Ciudad garantiza un amplio acceso a la justicia (conf. artículo 12, inciso 6, de la CCABA), reconociendo que poseen legitimación para promover

la acción de amparo frente a “casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos” desde un simple habitante hasta las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses.

En tal sentido, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la legitimación activa para interponer acciones colectivas es aún más amplia que en el ámbito federal, puesto que —a los dos sujetos enumerados en la Carta Magna Federal, a saber, “*el Defensor del Pueblo de la Nación*” y “*las asociaciones que concentran el interés colectivo*” — el artículo 14 de la CCABA incorpora un tercer legitimado, admitiendo que la acción de amparo para la protección de los derechos de incidencia colectiva pueda ser también interpuesta por “*cualquier habitante*”, con independencia de su condición de “*afectado*”.

Al respecto, se ha expedido la Cámara de Apelaciones, en numerosas oportunidades y ha señalado —por ejemplo— que “*la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires constituye una pieza jurídica que se distingue en el universo federal de la República por definir a sus instituciones, en su art. 1, como una democracia participativa (in re Comercio de Maderas S.A. y Denali S.A. c/ GCBA s/ amparo [art. 14 C.C.A.B.A.], EXP 240, del 8/11/01; Desplast, Gustavo c/ GCBA s/ amparo, del 6/4/04). En tal dirección, una de las formas de participación ciudadana en el control de la actividad estatal que previeron los constituyentes descansa en un amplio acceso a la justicia (conf. art. 12, inc. 6, CCABA), a través de la extensión de la legitimación procesal en la acción de amparo con relación a los derechos de incidencia colectiva e incluso, los intereses sociales o comunitarios. Es claro, en este sentido, el texto del art. 14 de la CCABA [...] De este modo, 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. Lo que se advierte en concreto es que en ambos supuestos el concepto de caso o controversia en la esfera local es distinto al de la órbita nacional y adquiere modulaciones propias que procuraron desde los inicios fundacionales de la organización autónoma local, disociar claramente el interés personal en las acciones colectivas, del interés jurídico particular que pudiera invocar el accionante, solo condicionada a su calidad de habitante*” (Sala II in re “*Barila, Santiago c/ GCBA s/ amparo*”, Expte: EXP 22076/0, sentencia del 5/2/07y “*Peña, Milcíades Floreal y otros c/ GCBA s/ otros procesos incidentales*”, Expte: EXP 33801/2, resolución del 10/12/2009).

A su vez la Corte Suprema de la Nación señaló en el precedente “*Halabi*” —al efectuar por primera vez un abordaje global y sistemático sobre los lineamientos que determinan la legitimación para la tutela de los derechos de incidencia colectiva— que “*en materia de legitimación procesal corresponde, como primer paso, delimitar con precisión tres categorías de*



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 24 SECRETARÍA
N°47

ALVAREZ, IGNACIO Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - OTROS

Número: EXP 3429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00024156-9/2020-0

Actuación Nro: 14673296/2020

derechos: individuales, de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos” (CSJN, in re “Halabi, Ernesto c/P.E.N. - ley 25.873 - dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986”, sentencia del 24/02/2009, Fallos 332:111, considerando 9°).

En este contexto los actores indican que las circunstancias descriptas en estos autos, vulneran derechos fundamentales, como son el derecho a la salud, a la vida digna y a la integridad física, como así también el derecho de acceso a la información pública y la publicidad de los actos de gobierno (arts. 12; 20; 21; 31 de la Constitución CABA). Adelanto desde ya que no caben dudas, a mi entender, que los mencionados son derechos colectivos que tienen por objeto bienes colectivos, especialmente en lo que hace la protección de la salud pública y el desarrollo de la vida en un hábitat adecuado

Ello, pues frente al brote del virus COVID -19 y las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio dispuestas por el Estado Nacional y aquellas disposiciones dictadas en consonancia por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, los actores advierten y denuncian una falencia para afrontar dicha problemática en villas y asentamientos, en virtud de que estos espacios cuentan con características propias que requieren una especial atención y cuidado. Aducen que frente al requerimiento efectuado, el GCBA no habría evacuado los planteos y/o propuesto soluciones integrales a esta problemática.

A partir de lo expuesto, considerando la normativa citada, la jurisprudencia reseñada y las circunstancias denunciadas en autos, entiendo que basta la condición de habitantes de la Ciudad de los actores para considerarlos legitimados para promover la presente acción (conf. artículo 14 de la CCABA).

VII.3. Establecido lo anterior, y sin perjuicio de que lo expuesto hasta aquí resulta suficiente para desestimar el planteo efectuado respecto a la falta de legitimación

activa de los actores, cabe también analizar el otro carácter invocado por éstos, en tanto se presentan también como Presidentes de las Junta Comunales N° 4 y N° 8.

De manera preliminar, cabe indicar que la Ciudad de Buenos Aires ha decidido organizar sus instituciones autónomas como democracia participativa (conf. artículo 1 de la CCABA). El propio constituyente creó a las comunas como una vía preferente para operativizar el ejercicio de dicho tipo de democracia. En ese contexto hermenéutico debe ser comprendido el texto que las designa como “*unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial*” (conf. artículo 127 de la CCABA), para luego atribuirles “*funciones de planificación, ejecución y control*” (conf. artículo 128 de la CCABA).

Además, se las ha dotado de “*un órgano de gobierno colegiado denominado Junta Comunal compuesto por siete miembros, elegidos en forma directa con arreglo al régimen de representación proporcional*” (conf. art. 130 de la CCABA).

Respecto a la competencia, el artículo 128 CCABA establece que “*las Comunas ejercen funciones de planificación, ejecución y control, en forma exclusiva o concurrente con el Gobierno de la Ciudad, respecto a las materias de su competencia. Ninguna decisión u obra local puede contradecir el interés general de la Ciudad*”.

Por su parte la Ley N° 1777 –Ley Orgánica de Comunas– prevé en su artículo 8° “*dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, las Comunas ejercen las funciones y competencias que surgen del art. 128 y concordantes de la Constitución de la Ciudad, conforme lo establecido en la presente ley*” (el destacado me pertenece).

A su vez el artículo 9 señala “*en caso de duda en cuanto a la extensión y alcance de las competencias exclusivas y concurrentes, las mismas deben ser interpretadas a favor de las Comunas. El Poder Ejecutivo no puede ejercer las funciones derivadas de las competencias exclusivas de las Comunas*”.

Así, cabe agregar que su artículo 10 suma a las competencias exclusivas de las Comunas, una atribución de tipo residual, al prever que las comunas “*llevan adelante toda acción que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y al desarrollo local, en tanto no implique menoscabo de la ciudad en su conjunto y/o de las demás jurisdicciones Comunales*”.

Por último, el artículo 13 dispone que “*-... las Comunas intervienen, dentro de la esfera de sus competencias, en la elaboración y planificación de políticas en las áreas de **salud**, educación, medioambiente, **hábitat**, cultura, deporte, **seguridad**, igualdad entre varones y mujeres, niños, niñas y*



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 24 SECRETARÍA
N°47

ALVAREZ, IGNACIO Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - OTROS

Número: EXP 3429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00024156-9/2020-0

Actuación Nro: 14673296/2020

*adolescentes, juventud, personas mayores, personas con necesidades especiales, trabajo y seguridad social, consumidores y usuarios, **comunicación** y presupuesto, función pública, ciencia y tecnología y turismo”* (el destacado me pertenece).

Ahora bien, ambos amparistas invocan su carácter de presidentes de las Juntas Comunales de las Comunas 4 y 8, por lo cual cabe prestar singular atención a lo dispuesto por el artículo 29 de la Ley N° 1777, en tanto establece que le corresponde al presidente “*a) Representar legalmente a la Comuna...*”.

En un precedente citado por la propia demandada, el TSJ señaló que “*las Comunas, como entidades de gestión política y administrativa descentralizada —tanto territorial como patrimonialmente cuentan con personería jurídica propia y deben ser legalmente representadas por su Presidente en ejercicio*” (voto de la Dra. Weinberg, Expte. n° 12596/15 “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Cúneo, Ricardo Luis y otros c/ GCBA s/ incidente de apelación”, sentencia del 15/02/2017).

Al respecto, tanto de la documental acompañada por los actores como de la consulta al sitio web www.buenosaires.gob.ar/comunas se pudo corroborar que en la actualidad los Sres. Álvarez y Eviner se desempeñan en los cargos indicados.

Si bien esta representación legal como atribución de la Presidencia, no debe confundirse con la voluntad del órgano colegiado -como señala la demandada-, ni implica transformar a la Junta en un órgano unipersonal, no es menos cierto que ante situaciones de emergencia como la que actualmente se desarrolla como consecuencia de la pandemia, lleva ínsita una urgencia o fuerza mayor, en la que se halla en juego la vida, la salud y la integridad de los habitantes de las comunas que representan ambos actores. Por ello, nada obsta que tal gestión y representación sea sometida a ratificación posterior de la Junta Comunal.

Por lo tanto, entiendo que ambos co-actores se encuentran también, ante esta situación de urgencia y fuerza mayor, legitimados como sujetos activos de la acción por ser Presidentes de la Junta Comunal de las Comunas 4 y 8, respectivamente.

VII.4. En virtud de las consideraciones expuestas, corresponde rechazar la defensa de falta de legitimación opuesta por la demandada.

VIII. Resuelto lo anterior, corresponde adentrarse en el tratamiento de la medida cautelar solicitada por los actores.

Con relación a estas medidas cautelares, la doctrina, la jurisprudencia y la legislación tradicionalmente han exigido como recaudos de admisibilidad la verosimilitud del derecho, el peligro en la demora y la no afectación del interés público, sin perjuicio de la complementaria fijación de una contracautela. Estos recaudos coinciden con los que actualmente prevé el art. 14 de la ley n° 2145.

En lo que respecta al primero de los requisitos, corresponde señalar que el dictado de las providencias precautorias no exige un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido; aún más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto, que supone atender a aquello que no excede el marco de lo hipotético, dentro del cual agota su virtualidad (Fallos: 316:2060, entre otros precedentes). En efecto, la verosimilitud del derecho sólo requiere la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el actor (conf. CCAyT, Sala I, in re “*García Mira, José Francisco c/ Consejo de la Magistratura s/ impugnación de actos administrativos*”, expte. n° 8569/0, pronunciamiento del 03/03/04).

El peligro en la demora, por su parte, 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 pretenden evitar, pueden restar eficacia al ulterior reconocimiento del derecho en juego, originado por la sentencia dictada como acto final y extintivo del proceso (Fallos: 319:1277).

Estos requisitos se encuentran de tal modo relacionados que “*a mayor verosimilitud del derecho, es menor la exigencia del peligro del daño, e inversamente cuando existe el riesgo de un daño extremo e irreparable el rigor del fumus se debe atemperar*” (conf. CCAyT, Sala I in re “*Gomez Julieta Paula y otros c/GCBA s/incidente de apelación-empleo público-*



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 24 SECRETARÍA
N°47

ALVAREZ, IGNACIO Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - OTROS

Número: EXP 3429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00024156-9/2020-0

Actuación Nro: 14673296/2020

diferencias salariales” expte. n° 37080/2018-1, sentencia del 27/12/2018, entre otros precedentes).

Asimismo, debe destacarse que lo resuelto en materia cautelar no implica adelantar una decisión sobre el fondo del asunto, y que al tratarse de una medida preventiva puede modificarse o cesar de acuerdo a las constancias de la causa y los planteos que efectúen las partes (conf. arts. 177 y siguientes del CCAyT).

IX. La parte actora mediante sus presentaciones solicitó que como medida cautelar se disponga:

A- Ordenar al GCBA que informe de forma urgente el o los protocolos de actuación y prevención para afrontar la actual pandemia de COVID-19 en villas y asentamientos vulnerables de la Ciudad de Buenos Aires y, en especial, dentro de los barrios y asentamientos del Sur de la Ciudad y de las Comunas 4 y 8 en particular.

En subsidio, en el supuesto de que no hayan sido elaboradas, que se informe de manera urgente toda otra medida a adoptar para las zonas y población mencionada, “... *ordenándose la elaboración de los protocolos pertinentes, y dando participación en dicha tarea a las diversas áreas de Gobierno involucradas*”

Se ordene la adopción por parte del GCBA de medidas de difusión y comunicación en el marco de la pandemia COVID-19 con efectiva llegada a toda la sociedad de los barrios vulnerables de las comunas 4 y 8.

B- Ordenar la demandada: (i) sostener el programa “DETECTAR” implementado en coordinación con el Gobierno Nacional, hasta tanto se logre un control razonable de la emergencia epidemiológica en barrios populares; (ii) lograr una provisión inmediata suficiente y sostenida de elementos (de) higiene y limpieza (lavandina, jabon, alcohol en gel), así como también elementos de medición de temperatura, tanto en general

a todos los barrios, como de manera intensificada y universal en los barrios con circulación viral, conjuntamente con provisión de equipos de protección personal a las organizaciones que colaboran en territorio; (iii) garantizar suministro regular de agua potable a fin de lograr una efectiva higienización, como así también establecer canales adecuados y efectivos de denuncia ante eventuales cortes; (iv) asegurar espacios apropiados, oportunos y suficientes para el aislamiento, tanto en hospital como en centros de aislamiento intermedio para casos confirmados, sospechosos o contactos estrechos, como así también una espera de los resumidos en espacios seguros y apropiados, con provisión de alimentos y agilizar los procesos; (v) higienizar y desinfectar Espacios Comunes y Públicos: garantizar la limpieza en comedores, ferias barriales y comercios proveyéndoles elementos de higiene; (vi) realizar las medidas de comunicación y difusión adecuadas a fin de informar a la población sobre las acciones de cuidado, y formas de funcionamiento de los operativos y (vii) abordaje de temas de Violencia de Género en el marco de la pandemia: difusión de información y espacios de atención a la víctima.

C- Disponer que el GCBA debe mantener informada -a través de un canal eficaz de comunicación- a las autoridades de la comuna acerca de: (i) las medidas de prevención adoptadas y (ii) los casos confirmados y sospechosos de COVID 19.

D- Fijar audiencia presencial o virtual para abordar todas estas temáticas.

X. Normativa aplicable:

X. 1 Con relación a la normativa aplicable al caso, debe indicarse que existe un amplio plexo normativo que consagra el deber de los Estados de tomar las medidas pertinentes para hacer efectiva la protección al derecho a la vida y a la salud de los ciudadanos (Tratado Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 12 inc. c), el Pacto de San José de Costa Rica (art. 4 inc. 1º y art. 5) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 6 inc. 1º).

Ello se extiende no sólo a la salud individual, sino también a la colectiva (art. XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos).

En virtud de lo expuesto, hoy en día el derecho a la salud encierra un concepto amplio, configurando un derecho de naturaleza prestacional, un derecho a exigir servicios médicos suficientes para una adecuada protección y preservación de la salud de la



JUZGADO DE 1ª INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 24 SECRETARÍA
N°47

ALVAREZ, IGNACIO Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - OTROS

Número: EXP 3429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00024156-9/2020-0

Actuación Nro: 14673296/2020

población (Carnota Walter "Proyecciones del derecho humano a la salud", El Derecho n° 128, pag. 877).

Por su parte, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, denominado "Protocolo de San Salvador", establece en su art. 10.1 el derecho a la salud en los siguientes términos "*...toda persona tiene derecho a la salud entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social...*".

En este sentido el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales interpretó este artículo mediante la Observación General 14/2000 y refirió que debe asegurarse el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, poniendo la obligación de su garantía en cabeza de los Estados Parte, como también, en la de los demás actores que prestan servicios de salud.

Seguidamente, en el punto 10.2 del Protocolo, dice que "*...Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados parte se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho: a) la atención primaria de la salud, entendiendo como tal la de asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad; b) la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado; c) la total inmunización con las principales enfermedades infecciosas; d) la prevención y tratamiento de enfermedades endémicas...*". Se trata de una norma que amplía y profundiza el contenido esencial del Pacto, imponiendo al Estado obligaciones positivas y concretas, destinadas a hacer efectivo el derecho consagrado.

A su turno, la CCABA establece en su artículo 10 que rigen en el ámbito local "*todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. Estos y la presente Constitución se interpretan de buena fe. Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos*".

En particular, el derecho a la salud integral ha sido reconocido en su art. 20, según el cual “[s]e 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”.

Por su parte, el artículo 21 fija como lineamientos para una Ley Básica de Salud la organización y desarrollo del área estatal de salud conforme a la estrategia de atención primaria, con la constitución de redes y niveles de atención.

Es así como se dicta la Ley 153, que garantiza el derecho a la salud integral (art. 1º), estableciendo el gasto público en salud como una inversión social prioritaria (art. 3º). Esta ley resulta clara en cuanto fija como principio “...el acceso y utilización equitativos de los servicios, que evite y compense desigualdades sociales y zonales dentro de su territorio, adecuando la respuesta sanitaria a las diversas necesidades...”.

Ello se ve claramente complementado con las decisiones adoptadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en relación a la efectividad del derecho a la salud, reafirmando en sus pronunciamientos el derecho a su preservación y destacando la obligación impostergable que tiene la autoridad pública de garantizar ese derecho con acciones positivas (Fallos 323:1339, y 3229, entre otros).

X.2 Ahora bien, es de público conocimiento la emergencia que toda la comunidad argentina –y mundial- está atravesando con motivo de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud debido a la circulación del virus COVID-19.

Al respecto, corresponde destacar que el Poder Ejecutivo Nacional ha decretado ampliar la emergencia pública en materia sanitaria establecida por Ley N° 27.541 por el plazo de un año (conf. DNU N° 260/PEN/2020). En dicho marco, también se ha dispuesto el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio durante el cual las personas deberán permanecer en sus residencias habituales o en la residencia en que se encuentren, abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo y no podrán desplazarse por rutas, vías y espacios públicos, todo ello con el fin de prevenir la circulación y el contagio del virus COVID-19 y la consiguiente afectación a la salud pública y los demás derechos subjetivos derivados, tales como la vida y la integridad física de las personas (conf. Decreto de Necesidad y Urgencia N° 297 y 325/PEN/20).

En esta línea, la autoridad local ha declarado la Emergencia Sanitaria en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hasta el 15 de Junio de 2020 a los fines de



atender y adoptar las medidas necesarias para prevenir y reducir el riesgo de propagación del contagio en la población del coronavirus (conf. DNU N° 1/20).

En este contexto, cabe señalar que en el sitio web “argentina.gob.ar”, se encuentra publicado el documento denominado “Guía de recomendaciones para evitar la propagación en barrios populares y el cuidado de adultos mayores” (<https://www.argentina.gob.ar/noticias/guia-de-recomendaciones-para-evitar-la-propagacion-en-barrios-populares-y-el-cuidado-de>), elaborada en forma conjunta por los ministerios de Desarrollo Social y de Salud de la Nación, que permite esbozar un abordaje comunitario para articular esfuerzos entre distintas instituciones y organizaciones sociales.

En esta guía se promueve un abordaje comunitario en el que los municipios articulen esfuerzos con instituciones religiosas, organizaciones sociales, clubes de barrio, escuelas y Centros de Atención Primaria, así como la conformación de comités de emergencia local y la organización en cada barrio de Puntos de Integración Comunitario (PIC). También la realización de relevamientos que permitan detectar, ubicar y registrar personas con mayor vulnerabilidad sanitaria y social, implementar acciones de cuidado en función del riesgo, establecer una red de apoyo, acompañamiento y contención, y asegurar la provisión de insumos de higiene personal y domiciliaria, y de los alimentos.

Además, se establece una guía de acción ante la detección de casos de coronavirus o acciones sanitarias como campañas de vacunación y el cumplimiento del Protocolo de Higiene y Seguridad para el funcionamiento de Comedores y/o Merenderos Comunitarios.

Este documento, sin dudas, configura un standard de acción para la elaboración de un protocolo específico que tenga en cuenta las particularidades de cada barrio vulnerable, en el caso, de las Comunas 4 y 8.

X.3. Asimismo y en atención a los planteos efectuados por los actores en cuanto a la falta de información tanto de los propios comuneros como de los habitantes de los barrios vulnerables, corresponde recordar que el derecho a la información pública “*que*

tiene todo ciudadano deriva de los artículos P, 14, 33, 38, 41, 42, 43 y 75, inciso 22, de la Constitución Nacional (CN). Con respecto a las fuentes constitucionales, se ha dicho, de conformidad con lo expuesto por la tradición constitucional, que la publicidad de los actos de gobierno es una consecuencia de la forma republicana que consagra el artículo P de la Ley Fundamental (cfr. Vallefin Carlos A., "El acceso a la información pública. Sus principales aspectos en la Ciudad autónoma de Buenos Aires y sus vinculaciones con la regulación en el ámbito federal"; en Balbín, Carlos F. [director], "Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Comentado y Anotado", Abeledo Perrot, CABA 2012, 3º ed. 1. II, pág. 1454 y doctrina allí citada)" (conf. Sala I in re. "Perez Juan Domingo c/GCBA s/acceso a la información -incluye ley 104 y ambiental-", sentencia del 6/9/2018).

En este sentido se ha dicho que "...en la CCABA, el derecho a la información pública encuentra sustento en el artículo 1º, en cuanto allí se consagra que todos los actos de gobierno son públicos; en el artículo 12, inciso 2º, en tanto garantiza el derecho a requerir, difundir y recibir información y en lo establecido en el artículo 105, inciso 1º, por cuanto dispone que constituye un deber del Jefe de Gobierno arbitrar los medios idóneos para poner a disposición de la ciudadanía toda la información y documentación atinente a la gestión de gobierno de la Ciudad" (conf. Sala I en autos "Donda Perez Victoria y otros c/GCBA s/amparo-genérico", sentencia del 11/7/2019)

Desde esta perspectiva, y con apoyo en este cuadro normativo *el derecho al acceso a la información* cobra especial relevancia en el contexto de autos (situación sanitaria COVID-19 y población vulnerable). Así, la obligación que recae sobre el Estado de obrar con transparencia –lo que implica brindar información adecuada-, en esta situación de emergencia, reviste aún más importancia.

Ello así pues, la transparencia en el gobierno, además de un valor es un mecanismo fundamental de exigibilidad pública y de responsabilidad para con la sociedad (conf. Naessens, Hilda en "La ética pública y su proyección en el valor de la transparencia"; publicado en "Ética y servicio público", [Dir.] Lorenzo Peña, Textu Ausín, Óscar Diego. Plaza y Valdes Editores. México. Pág. 344).

XI. Una vez reseñado el marco normativo aplicable, es turno de detallar las constancias relevantes del expediente.



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 24 SECRETARÍA
N°47

ALVAREZ, IGNACIO Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - OTROS

Número: EXP 3429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00024156-9/2020-0

Actuación Nro: 14673296/2020

XI. 1. Así las cosas, de las constancias incorporadas a la causa hasta el momento permiten tener por acreditado sumariamente y de manera acorde a este estadio inicial del proceso que: (a) A la fecha no existe un protocolo específico de acción y prevención en materia de COVID-19 para villas, asentamientos y barrios vulnerables como los localizados en las comunas 4 y 8; (b) Los presidentes comunales aquí presentados no cuentan con la debida información que debiera proveer el GCBA de las medidas adoptadas en materia de COVID-19 en los respectivos barrios.

Ello así, pues de la contestación efectuada por el GCBA, si bien presentó una serie de documentos acerca del COVID-19 (protocolos, dispositivos y planes), lo cierto es que del cotejo de los mismos, no surge la existencia de un protocolo específico de acción y prevención en materia de COVID-19 para las villas, asentamientos y barrios vulnerables como es el caso de las comunas 4 y 8 que aquí nos atañen.

Asimismo, -y en relación con el punto (b)- sólo describió en su presentación -con respecto a la contingencia del COVID-19 en los barrios populares en cuestión-, *“estrategias de cuidado de personas con ‘Covid’ en la zona sur de la Ciudad”* (Comunas 4,7,8 y 9) en las que se menciona que *“...todos los Cesac realizan un Triage para la detección temprana de personas con sospecha de Covid, y de ser positivo se realiza un traslado seguro en unidades con distanciamiento, al hospital de referencia para realizar el hisopado correspondiente. También se realizan los seguimientos de las personas con contactos estrechos de los pacientes diagnosticados con Covid. En coordinación con el Ministerio de Salud de la Nación se implementó el Programa Detectar, que consiste en la búsqueda activa de personas con síntomas de enfermedad por covid 19, con el objetivo de realizar el aislamiento y cuidado de los mismos, y de esta manera cortar la cadena de transmisión. Ya se comenzó en la Villa 1 11 14 en el Club de San Lorenzo donde se montó un dispositivo de hisopado y espera de resultados, y el 18 de mayo inicia en la villa 21 24 en el Cemar 2. Todas estas estrategias son coordinadas desde el área de epidemiología del Nivel Central. En relación a la prevención de enfermedad por influenza y pneumococo se realiza desde el 9 de abril una campaña de vacunación en distintos puntos de toda la*

ciudad, incluyendo las comunas del sur orientadas a todos los mayores y personas con factores de riesgo, que continua hasta el 21 de mayo.”

De allí, no surge comunicación a las juntas comunales sobre dichas actividades en esos barrios populares, ni tampoco que haya habido respuesta acerca de las tres notas enviadas (NOTAS 2020-10846931; 2020-10168885 y 2020-12847047) por el Presidente de la Junta Comunal N° 4 al GCBA con respecto a dicha situación.

En virtud de ello, de conformidad con los principios constitucionales y legales expuestos, dentro del acotado marco de conocimiento de la medida cautelar y en el estado preliminar del proceso, sin que lo que aquí se decide importe anticipar opinión alguna sobre la cuestión de fondo planteada, teniendo en cuenta el contexto de pandemia por COVID-19, cabe tener por demostrada en forma suficiente la verosimilitud del derecho alegado.

En efecto, ante los derechos fundamentales aquí invocados y que se intentan resguardar como lo son la vida, la dignidad y la salud de las personas, resultan más que suficientes los hechos reseñados para tener por acreditado esta condición.

XI.2. Con relación al peligro en la demora, resulta útil señalar que *“como requisito para el dictado de una medida cautelar relacionada con cuestiones atinentes a la salud de las personas, resulta suficientemente acreditada con la incertidumbre y la preocupación que tales situaciones generan probando sólo que la medida es necesaria para disipar el temor del daño inminente, acreditado prima facie o presunto (conf. CCAyT, Sala I in re. “Caceres Germán Luciano c/GCBA y otros s/impugnación de actos administrativos”, sentencia del 19/12/2018).*

De acuerdo a lo expuesto, teniendo en consideración las circunstancias de autos, la normativa identificada y la jurisprudencia reseñada, el peligro en la demora resulta manifiesto, puesto que –como es de público y notorio conocimiento- en el contexto de la pandemia que atravesamos, la inexistencia de un protocolo específico de acción y prevención en materia de COVID-19 para aplicar en villas, asentamientos y barrios vulnerables como los que se encuentran localizados en las comunas 4 y 8, importa un grave riesgo en la propagación del virus ante un potencial brote dentro de sectores vulnerables –como los que aquí se encuentran involucrados-, con la posibilidad de que pueda tornarse incontrolable.

Sobre todo, teniendo en cuenta que en dichos barrios populares la densidad poblacional es notoria –con situaciones de hacinamiento- para lo cual se requiere de una



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 24 SECRETARÍA
N°47

ALVAREZ, IGNACIO Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - OTROS

Número: EXP 3429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00024156-9/2020-0

Actuación Nro: 14673296/2020

respuesta rápida y efectiva por parte del gobierno local, contemplando las problemáticas particulares que en esos barrios se suscitan.

Todo ello, configura un peligro en la demora más que suficiente en los términos de la normativa procesal antes mencionada.

XI. 3. Respecto a la no frustración del interés público, en la medida en que se trata de resguardar el derecho a la salud de la población de las villas, asentamientos, y barrios vulnerables, no se advierte que la concesión de la tutela cautelar peticionada pudiera ocasionar una frustración del interés público, ni que resultara idónea para afectar la prestación de un servicio público o perjudicar una función esencial de la Administración.

XII. Establecido lo anterior, teniendo en cuenta la importancia de los derechos e intereses que aquí se ventilan, y habiendo encontrado acreditados los requisitos que condicionan la procedencia de la tutela precautoria pretendida -conforme lo estipulado por el artículo 14 de la Ley N° 2.145-, habré de hacer lugar a la medida cautelar solicitada, en los términos que a continuación se exponen.

(i) Ordenar a que el GCBA con la intervención de especialistas en salud pública y profesionales de otras ramas, en un contexto de abordaje interdisciplinario, elabore un Protocolo Específico de Análisis, Acción y Prevención en materia de COVID-19 para aplicar, difundir y publicitar en villas, asentamientos y barrios vulnerables localizados en las Comunas 4 y 8 de esta Ciudad, el que deberá ser presentado ante este Juzgado en el plazo máximo de cinco (5) días, contados desde la notificación del presente decisorio.

(ii) En virtud a los derechos analizados en los considerandos precedentes y de acuerdo a la urgencia con la que deben tutelarse; corresponde ordenar al GCBA que: 1) Asegure la provisión inmediata, suficiente y sostenida de elementos sanitarios (barbijos y guantes de latex), de higiene y limpieza (lavandina, jabón, alcohol en gel), así como también,

elementos de medición de temperatura para la población de las villas, asentamientos y barrios vulnerables localizados en las Comunas 4 y 8 de esta Ciudad; 2) Garantice el suministro de agua potable a los habitantes de esos barrios tanto para su consumo como para una efectiva higienización; 3) Informe y acredite los espacios apropiados, oportunos y suficientes para el aislamiento, tanto en hospitales como centros de aislamiento por COVID-19 para los casos confirmados, sospechosos o contactos estrechos; 4) Informe y acredite la higienización y desinfección de Espacios Comunes y Públicos, garantizando la limpieza en comedores, ferias barriales y comercios dotándolos de elementos de higiene; 5) Adopte, de manera inmediata medidas de comunicación y difusión adecuadas y exclusivas, con el objeto de informar con efectividad a la población de las villas, asentamientos y barrios vulnerables localizados en las Comunas 4 y 8 de esta Ciudad, sobre las acciones de cuidado y las formas de funcionamiento de los operativos. 6) Informar las alternativas de abordaje de temas de Violencia de Género en el marco de la pandemia: difusión de información y espacios de atención a las víctimas de estos casos.

Ello deberá ser informado a este Tribunal en el plazo de dos (2) días contados desde el momento de la notificación del presente decisorio.

Estas medidas deberán ser sostenidas hasta tanto se elabore y acredite, por ante este Tribunal, el cabal cumplimiento del mecanismo identificado en el punto (i); y/o hasta tanto se supere la situación de emergencia sanitaria que atraviesa la población de los barrios vulnerables de las comunas 4 y 8.

(iii) En relación con la implementación, en esta medida tuitiva, resulta menester recordar *“...de acuerdo a la experiencia ya acumulada en litigios estructurales análogos, resulta mucho más eficaz el diálogo entre las partes que la rígida imposición derivada de una condena. Por supuesto, siempre resguardando los derechos sociales de las personas involucradas, durante el lapso que demande la implementación de este espacio de diálogo y la ejecución de las medidas resultantes en el marco procesal de esta causa judicial.”* (confr. “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y otros contra GCBA sobre Otros Procesos Incidentales”, Expte: EXP 39716 / 5, Sala II, voto del Dr. Horacio Corti, septiembre de 2012).

En este entendimiento, a los fines de evaluar la implementación de los puntos descriptos más arriba, entiendo que, a tenor de las cuestiones que se ventilan en autos, resulta conveniente la creación de una Mesa de Trabajo de la cual participarán las partes intervinientes en la presente causa y representantes de los Ministerios de Salud, Desarrollo Social y Espacio Público y Medio Ambiente del GCBA.



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 24 SECRETARÍA
N°47

ALVAREZ, IGNACIO Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - OTROS

Número: EXP 3429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00024156-9/2020-0

Actuación Nro: 14673296/2020

En este marco, se convoca a una audiencia para el día 27 de mayo del corriente año a las 11.00hs, la que se llevará a cabo de manera virtual a través de la plataforma digital Cisco Webex (conf. art. 11 Res. CMCABA N° 63/2020 y art. 10 Res CMCABA n° 65/2020), y de la que deberán participar las partes, representantes del Ministerios de Salud, Desarrollo Social y Espacio Público y Medio Ambiente del GCBA. En dicho encuentro, se evaluará la situación de los barrios vulnerables considerando las medidas de urgencia que en este acto se ordenan.

Además se hará saber que quienes participen en representación de alguna de las partes convocadas deberán tener mandato suficiente para proponer vías de solución a la cuestión debatida en autos.

A los fines aquí dispuestos, oportunamente, se remitirá por Secretaría correo electrónico denunciados en autos y/u oficiales, según el caso, con los datos de enlace para la conexión a la plataforma digital y clave de ingreso a la audiencia, como así también, coordinar los detalles de la conexión.

Todo ello, hasta tanto recaiga en autos sentencia definitiva.

XIII. Respecto de la caución juratoria formulada en el punto V.3 del escrito de inicio, resulta contracautela adecuada a las circunstancias del caso y los derechos objeto de protección.

XIV. En atención a las cuestiones que se ventilan en autos y a las características de la acción entablada, **comuníquese por Secretaría** a la Secretaría General de la Cámara de Apelaciones del fuero a fin de ratificar la inscripción de las presentes actuaciones en el Registro de Procesos Colectivos. En función de lo dispuesto por la Resolución 58/2020 del Consejo de la Magistratura de la Ciudad, y dada la emergencia sanitaria, cúmplase con tal libramiento mediante correo electrónico a la casilla oficial de tal oficina judicial.

XIV. 1 Atento a lo dispuesto por el Acuerdo Plenario 4/2016 de la Cámara de Apelaciones del fiero, tratándose de un proceso colectivo, corresponde establecer el modo en que se realizará la difusión y notificación de la existencia y objeto de este proceso, de acuerdo con lo establecido por la legislación vigente aplicable (arts. 128 a 131 del CCAyT) y considerando otros modos de publicidad que se estiman apropiados en orden a las características del litigio.

En este sentido se dispone:

a. Hacer saber la existencia, objeto y estado procesal del presente amparo caratulado “ALVAREZ, IGNACIO CONTRA GCBA SOBRE AMPARO – OTROS”, (Expte. N° 3429/2020-0).

b. Otorgar un plazo de diez (10) días para que se presenten en el expediente, constituyan domicilio y manifiesten lo que por derecho corresponda, a todas aquellas personas que tengan un interés jurídico relevante en integrar el proceso –ya sea como actora o demandada–, bajo apercibimiento de continuar el juicio según su estado, y sin perjuicio de lo previsto en el artículo 84 y ss. del CCAyT.

Las presentaciones deberán ser remitidas al correo electrónico juzcayt24@jusbares.gob.ar. Los interesados deberán tener en cuenta que este proceso colectivo tramita como una acción de amparo y el estado en el que se encuentra su trámite. A su vez, deberán indicar de modo claro y concreto cuál es su contribución sustancial novedosa. Serán rechazadas *in limine* las presentaciones que reiteren lo ya argumentado en el escrito de inicio y que no importen una contribución sustancial al desarrollo del proceso por su pertinencia con el objeto de debate y su relevancia para la decisión del caso.

c. Ordenar su difusión por intermedio del Sistema de Difusión Judicial del Departamento de Información Judicial del CMCABA. A tal fin, líbrese oficio electrónico (conf. art. 18 de la Res. CM N° 65/2020).

d. Ordenar la publicación de edictos en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires, por el término de tres (3) días (conf. arts.129 y 130 del CCAyT). A tal fin, confecciónese el texto pertinente y líbrese oficio electrónico a la casilla de correo boletin_oficial@buenosaires.gob.ar.



JUZGADO DE 1ª INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 24 SECRETARÍA
N°47

ALVAREZ, IGNACIO Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - OTROS

Número: EXP 3429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00024156-9/2020-0

Actuación Nro: 14673296/2020

e. Ordenar la difusión de la presente acción de amparo mediante las redes sociales pertenecientes a las Comunas 4 y 8, por el término de tres (3) días desde la notificación de la presente.

f. Se hace saber que el plazo establecido en el acápite “b” comenzará a computarse a partir del día siguiente a la última publicación de edictos (conf. art. 130 del CCyT)

Por otra parte, atento al carácter gratuito de la acción de amparo, hágase saber a las oficiadas que no podrán requerir importe alguno a fin de cumplir con las medidas arriba dispuestas.

Por todo lo expuesto, **RESUELVO:**

I) Rechazar el planteo de falta de legitimación activa interpuesto por la parte demandada, de conformidad con lo dispuesto en los considerandos VII; VII.1; VII.2; VII.3 y VII.4.

II) Hacer lugar a la medida cautelar solicitada y, en consecuencia, ordenar al GCBA con la intervención de especialistas en salud pública y profesionales de otras ramas, en un contexto de abordaje interdisciplinario, elabore un Protocolo Específico de Análisis, Acción y Prevención en materia de COVID-19 para aplicar, difundir y publicitar en villas, asentamientos y barrios vulnerables localizados en las Comunas 4 y 8 de esta Ciudad, el que deberá ser presentado ante este Juzgado en el plazo máximo de cinco (5) días, contados desde la notificación del presente decisorio.

III) Ordenar al GCBA -hasta tanto elabore y confeccione el protocolo de prevención y contención identificado en el punto precedente- a que: 1) Asegure la provisión inmediata, suficiente y sostenida de elementos sanitarios (barbijos y guantes de latex), de higiene y limpieza (lavandina, jabón, alcohol en gel), así como también, elementos

de medición de temperatura para la población de las villas, asentamientos y barrios vulnerables localizados en las Comunas 4 y 8 de esta Ciudad; 2) Garantice el suministro de agua potable a los habitantes de esos barrios tanto para su consumo como para una efectiva higienización; 3) Informe y acredite los espacios apropiados, oportunos y suficientes para el aislamiento, tanto en hospitales como centros de aislamiento por COVID-19 para los casos confirmados, sospechosos o contactos estrechos; 4) Informe y acredite la higienización y desinfección de Espacios Comunes y Públicos, garantizando la limpieza en comedores, ferias barriales y comercios dotándolos de elementos de higiene; 5) Adopte, de manera inmediata medidas de comunicación y difusión adecuadas y exclusivas, con el objeto de informar con efectividad a la población de las villas, asentamientos y barrios vulnerables localizados en las Comunas 4 y 8 de esta Ciudad, sobre las acciones de cuidado y las formas de funcionamiento de los operativos. 6) Informar las alternativas de abordaje de temas de Violencia de Género en el marco de la pandemia: difusión de información y espacios de atención a las víctimas de estos casos. Todo ello, deberá ser informado a este Tribunal en el plazo de dos (2) días contados desde el momento de la notificación del presente decisorio.

IV) Disponer que todas las medidas establecidas en el punto precedente deberán ser sostenidas hasta tanto se elabore y acredite, por ante este Tribunal, el cabal cumplimiento del mecanismo identificado en el punto II de la presente parte dispositiva; y/o hasta tanto se supere la situación de emergencia sanitaria que atraviesa la población de los barrios vulnerables de las comunas 4 y 8.

V) Disponer la creación de una Mesa de Trabajo de la cual participarán las partes intervinientes en la presente causa y representantes de los Ministerios de Salud, Desarrollo Social y Espacio Público y Medio Ambiente del GCBA.

VI) Convocar a una audiencia para el día 27 de mayo del corriente año a las 11.00hs, la que se llevará a cabo de manera virtual a través de la plataforma digital Cisco Webex (conf. art. 11 Res. CMCABA N° 63/2020 y art. 10 Res CMCABA n° 65/2020), y de la que deberán participar las partes, representantes del Ministerios de Salud, Desarrollo Social y Espacio Público y Medio Ambiente del GCBA. En dicho encuentro, se evaluará la situación de los barrios vulnerables considerando las medidas de urgencia que en este acto se ordenan. Además, hágase saber que quienes participen en representación de alguna de las partes convocadas deberán tener mandato suficiente para proponer vías de solución a la cuestión debatida en autos. A los fines aquí dispuestos, oportunamente, se remitirá por Secretaría correo electrónico denunciados en autos y/u oficiales, según el caso, con los



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

**JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 24 SECRETARÍA
N°47**

ALVAREZ, IGNACIO Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - OTROS

Número: EXP 3429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00024156-9/2020-0

Actuación Nro: 14673296/2020

datos de enlace para la conexión a la plataforma digital y clave de ingreso a la audiencia, como así también, coordinar los detalles de la conexión.

VII) Hacer saber que todo lo hasta aquí decidido, será hasta tanto recaiga en autos sentencia definitiva.

VIII) Tener por prestada la caución juratoria conforme lo expuesto en el considerando XIII de la presente.

IX) Hacer saber que el presente proceso tramitará como acción colectiva y, en consecuencia, ordenar su difusión en los términos que surgen del considerando XVI, puntos a); b); c); d); e) y f).

X) **Notifíquese por Secretaría con habilitación de días y horas inhábiles** a la parte actora en los domicilios electrónicos constituidos en autos, y al GCBA -junto con el traslado de la demanda dispuesto en la Actuación 14667713/2020. Confiérase vista al Ministerio Público Fiscal, a sus efectos.-

Darío E. Reynoso

Juez Contencioso Administrativo y Tributario
Ciudad Autónoma de Bs. As.



Poder Judicial
Ciudad de Buenos Aires