



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 2
SECRETARÍA N° 4

S. M. I. Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE OTROS PROCESOS INCIDENTALES - AMPARO
(ART. 14 CCABA)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires.-

AUTOS Y VISTOS:

1. Antecedentes.

1.1. El 18/04/2020 la Sra. Defensora Oficial Adjunta, Dra. Graciela Christie y por el Sr. Asesor Tutelar a cargo de la Asesoría 5, Dr. Ramiro Dos Santos Freire, en representación de los coactores M. I.S., M. T., M. I. R. y H. P. se presentaron en los autos y denunciaron la situación de emergencia económica en la que se encuentran los artesanos y manualistas que forman parte de la feria emplazada en la calle Perú entre Rivadavia y Alsina como consecuencia del cese total de actividades desde el 15/03/2020 a raíz aislamiento obligatorio dispuesto por las autoridades nacionales y locales.

Señalaron que la suspensión obligatoria de sus actividades desde la fecha antes referida genera un daño grave en sus ingresos y pone en riesgo la vigencia de derechos básicos a la vivienda, la salud y a la alimentación.

Destacaron también que debido a la gravedad de la situación actual, se adoptaron diversas medidas, tanto en el ámbito nacional como el local, a fin de resguardar los ingresos de los sectores populares, tales como el Ingreso Familiar de Emergencia dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional, y el aporte único extraordinario establecido mediante Resolución 381/2020 del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la CABA, pero que los artesanos que representan no pudieron acceder a dichas asignaciones, en el primer caso por existir omisiones y/o errores en la base de datos de la ANSES, y en el segundo caso, porque el aporte

incluye sólo a los titulares del Programa de Atención para Familias en Situación de Calle y no abarca a los trabajadores artesanos y manualistas.

Así, destacaron que *“la normativa establecida por el aislamiento social imposibilita a los trabajadores que realizan sus tareas en la vía pública garantizar su subsistencia y por ende se encuentran sin resguardo alguno. En consecuencia, existe un importante número de trabajadores entre los que se encuentran nuestros patrocinados que aún no han sido alcanzados por ninguna medida que contribuya a paliar la crítica situación económica que atraviesan”*.

Por tal razón solicitaron que se intime al GCBA a fin de que garantice a los aquí actores un ingreso de emergencia, *“por cuanto se encuentran en estado de crítica vulnerabilidad”*, en tanto *“existe una clara obligación en cabeza del Gobierno de la Ciudad de atender la situación de [sus] patrocinados, que integran el sector de personas en condición de vulnerabilidad que ha recibido tutela especial a través de la ley 4036”* norma que contempla *“entregas dinerarias de carácter no retributivo, intransferible e inembargable destinadas a los ciudadanos a fin de paliar situaciones transitorias de necesidad o garantizar el acceso a condiciones dignas de vida”*.

Explicaron también que ante *“la situación de precariedad en la que se encuentran nuestros patrocinados ha llegado al extremo, de que no puedan contar con ningún ingreso, en tanto se encuentran totalmente imposibilitados de realizar la labor de venta de artesanías que se encontraban desarrollando”*, desde el Ministerio Público de la Defensa realizaron diversas gestiones ante las autoridades locales con el fin de obtener una asistencia económica para los amparistas, sin obtener respuesta alguna.

12. Cumplimentadas las medidas dispuestas por el Tribunal y agregadas en formato digital las copias pertinentes de los autos principales, los amparistas efectuaron una nueva presentación ampliando los términos de la anterior y aclarando los términos de su petición.

En tal sentido, precisaron que el ingreso de emergencia solicitado consiste en una suma de \$ 7000 por cada artesano que *“fuera de toda decisión voluntaria, se ve impedido de desarrollar la labor artesanal por razón de las medidas preventivas de aislamiento obligatorio dictadas”*, a modo de *“sustituto*



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 2
SECRETARÍA N° 4

S. M. I. Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE OTROS PROCESOS INCIDENTALES - AMPARO
(ART. 14 CCABA)

razonable que está en los márgenes de las asistencias brindadas por esta y otras jurisdicciones en tanto estándar inteligible”.

Asimismo, y ante el “riesgo cierto de que la salud de los actores y sus familias resulte dañada por la falta de alimentación, así como también, que se deterioren sus condiciones sanitarias habida cuenta de las exigencias en materia de limpieza y cuidado que deben tomarse conforme a las indicaciones expedidas por las autoridades competentes”, requirieron a modo de anticipo de tutela que el GCBA ponga a disposición de los amparistas disposición la suma de \$ 3000 o subsidiariamente, un bolsón mensual de alimentos para cada grupo familiar.

Explicaron también que se trata de “una medida cautelar innovativa” justificada por las condiciones presentes, que “las circunstancias que aquejan a nuestros patrocinados encuadran en los presupuestos requeridos para su dictado, tanto a tenor del *fumus bonis iuris* (y por contraste la ‘ilegalidad o arbitrariedad manifiesta’ en la omisión) que aparece como incuestionable, más cuando en este estadio no se requieren “certezas” sino cuanto más “apariencias” serias, y bajo el estándar de escrutinio probatorio usual para estos pleitos constitucionales”, y que las razones expuestas en la presentación del 18/04/2020 “son elocuentes en determinar que frente a la imposibilidad (absoluta y total) de ejercer la actividad artesanal que este proceso judicial tutelara tan férreamente, el aislamiento social constituye un hecho imprevisible con aptitud para poner en riesgo la actividad de los artesanos, la alimentación y subsistencia de sus familias, y la utilidad del proceso. De no accederse a la intimación que se reclama y a las prestaciones económicas sustitutivas, gran parte del recorrido jurisdiccional pierde su razón de ser por carecer de virtualidad en plano de la realidad”.

13. Finalmente, mediante presentación efectuada en el día de la fecha, los amparistas aclararon que la asistencia económica peticionada en el presente incidente “no se identifica estrictamente con otras ayudas estatales, sino que traduce una medida judicial adecuada al ámbito de este litigio y a los derechos que aquí se debaten”.

Con respecto al alcance subjetivo de la pretensión de asistencia económica, especificaron que la misma comprende hasta el momento a los coactores M. I. S., M. T., M. R. y H. P, aunque solicitaron que oportunamente “se habilite a quienes se presenten adhiriendo a la pretensión de este incidente, en cuyo caso adecuaremos nuestra representación” .

2. Requisitos de admisibilidad de la medida cautelar.

En primer lugar corresponde señalar que para la procedencia de las medidas cautelares se ha exigido la concurrencia de tres recaudos de admisibilidad, a saber: verosimilitud del derecho invocado, peligro en la demora y contracautela.

En ese sentido, cabe recordar que la verosimilitud del derecho se entiende como la probabilidad de que el derecho exista y no como una incontestable realidad, que solo se logrará al agotarse el trámite. Su configuración exige que *prima facie* aparezca esa probabilidad de vencer, o que la misma se demuestre mediante un procedimiento probatorio meramente informativo.

Por su parte, el peligro en la demora -como presupuesto de una medida cautelar- responde a la necesidad de evitar que en todo o en parte impidan o hagan más difícil o gravosa la consecución del bien pretendido, en cuya virtud el daño temido se transforme en daño efectivo.

Al respecto, la jurisprudencia reiterada del fuero sostiene que la verosimilitud del derecho invocado y el peligro de un daño irreparable, son presupuestos que se relacionan de tal modo que, a mayor verosimilitud del derecho, corresponde no ser tan rigurosos en la apreciación del peligro del daño y cuando existe el riesgo de un daño irreparable se puede atemperar la exigencia respecto de la verosimilitud del derecho¹. Ahora bien, lo anterior resulta aplicable cuando ambos

¹ Sala II, de la Cámara CAyT *in re "Banque Nationale de París c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)"*, expte. n° 6/0, sentencia del 21/11/00.



extremos –verosimilitud del derecho y peligro en la demora– se hallan presentes – aún en grado mínimo– en el caso².

Pero previo a ello, y teniendo en cuenta la excepcional situación que estamos atravesando, efectuaré una breve referencia a la normativa dictada en el marco de la pandemia de COVID 19

2.1. La excepcional y crítica situación de emergencia social y económica generada por la pandemia.

En primer lugar, y aún en el acotado marco cognoscitivo propio de las medidas cautelares, dada la inusitada y extremadamente grave situación generada por la pandemia de COVID 19, considero necesario efectuar una breve referencia a la normativa de emergencia dictada con el fin de paliar los efectos de aquélla.

Consecuentemente con el aislamiento social preventivo y obligatorio y demás medidas adoptadas para paliar la emergencia sanitarias dispuestas mediante los decretos de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo Nacional 260/PEN/2020, 297/PEN/2020, 325/PEN/20, 355/PEN/20 y 408/PEN/20, en el ámbito local se declaró la emergencia sanitaria hasta el 15/06/2020 mediante DNU 1/2020, luego modificado y ampliado por los decretos de necesidad y urgencia 4/2020, 5/2020 y 6/2020.

En ese marco, el 16/03/2020 se suspendió, mediante Resolución 276/2020 del Ministerio de Espacio Público e Higiene Urbana del GCBA, la actividad de todas las ferias y mercados que se desarrollan en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La suspensión fue prorrogada mediante las resoluciones MEPHU 302/2020, 329/2020, 337/2020, 410/2020 y 429/2020, se encuentra vigente, y su duración estará determinada, tal como se pone de manifiesto

² Sala II, de la Cámara CAyT *in re* “Medina, Raúl Dionisio c. GCBA s/ otros procesos incidentales” sentencia del 17/06/2008.

en los considerandos de la normativa citada, a la evolución de la pandemia de COVID 19.

Por otra parte, al establecerse en el ámbito local mediante Resolución 381/2020 del Ministerio de Desarrollo Humano Habitat *“un aporte único extraordinario, como prestación monetaria no contributiva de carácter urgente y excepcional, en favor de las personas que, a la fecha, revistan carácter de titulares beneficiarios del Programa de Atención para Familias en Situación de Calle -regulado por el Decreto 690/06, modificatorios y normas reglamentarias- que no perciban prestaciones en el marco de los Programas Ticket Social y Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho”*, se destacó que *“en el contexto de emergencia sanitaria y teniendo en cuenta la evolución de situación epidemiológica del virus COVID-19 (Coronavirus) en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en el país, sumado a la medida de aislamiento social preventivo y obligatorio dispuesta a nivel nacional, impone necesario disipar la situación de angustia e incertidumbre que genera la pérdida o grave disminución de ingresos, la imposibilidad de salir a trabajar y de acceder a bienes y servicios como también la dificultad para concurrir a gestionar documentación y/o trámites conducentes para la incorporación en distintos programas sociales”* y que *“resulta indispensable tomar medidas de excepción destinadas a la población en situación de extrema vulnerabilidad social para mitigar la actual coyuntura económico- social y facilitar el acceso a los bienes y servicios básicos”*.

Ello en el marco de las obligaciones del Gobierno local de otorgar prestaciones económicas dinerarias a los habitantes de la Ciudad *“a fin de paliar situaciones transitorias de necesidad o garantizar el acceso a condiciones dignas de vida”*, a quienes *“se encuentren en condición social de riesgo o dificultad que inhabilita, afecta o invalida la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos”* (arts. 5 y 6 de la ley 4036).

Ello más allá de la asistencia otorgada por el Estado Nacional a través del Ingreso Familiar de Emergencia y de los demás mecanismos implementados para asistir a los trabajadores monotributistas y a las empresas ante la gravísima crisis económica generada por la suspensión de actividades.



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 2
SECRETARÍA N° 4

S. M. I. Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE OTROS PROCESOS INCIDENTALES - AMPARO
(ART. 14 CCABA)

En definitiva, resulta innegable entonces que el Estado (ya sea el local o el nacional) no puede dejar abandonada a su suerte a las personas que como consecuencia de las medidas adoptadas para evitar la propagación de la enfermedad, se ven privadas de realizar la actividad productiva y/ o comercial con la cual obtiene los recursos para atender a sus necesidades básicas.

22. Verosimilitud del derecho

Sentado lo expuesto con relación al marco normativo vigente, corresponde ahora abordar el tratamiento de los requisitos para la procedencia de las medidas cautelares.

En primer lugar, y en lo que respecta a la verosimilitud del derecho, resulta necesario precisar que aquélla surge de la exposición formulada por la parte actora de forma suficiente para tener por acreditado, *prima facie* sus dichos, máxime en el contexto sanitario que se desarrolla en el país, o más bien, en el mundo.

Ahora bien, **en el limitado marco cognoscitivo de los procesos cautelares**, debe mencionarse que la presente reconoce su génesis en la situación de emergencia por la que debe atravesar el frente actor (artesanos y manualistas) en el marco de la emergencia sanitaria decretada a raíz de la pandemia COVID-19. En este punto, resulta notorio que la actividad que la parte actora desarrolla tuvo que cesar, paralizándose concomitantemente la posibilidad de percibir algún ingreso que le asegure el mínimo de subsistencia.

Ello se ve corroborado con el dictado de la ya citada Resolución n° 276/MEPHUGC/20 de fecha 15 de marzo de 2020³ en la que se ponderó que la emergencia sanitaria imponía la necesidad de adoptar medidas de prevención y control que reduzcan el riesgo de propagación del virus. En ese orden, y

acompañando las medidas adoptadas por el decreto n° 140/2020 -por medio del cual se suspendieron diversas actividades- se dispuso que con el fin de evitar la “*propagación del contagio de coronavirus entre los habitantes y transeúntes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*”, suspender las actividades que desarrollan artesanos y manualistas, exceptuando únicamente a las ferias de abastecimiento barrial y mercados de expendio de productos alimenticios, de higiene personal y cuidado y limpieza del hogar.

Ni de la resolución aludida, ni de las normas que la prorrogan, complementan o modifican, ni tampoco de alguna otra norma en el ámbito local, se dio resorte a la contracara que implica necesariamente la adopción de medidas como las arrojadas en la resolución citada, y que es, en resumidas cuentas, la imposibilidad de generar ingresos para la subsistencia de aquellos sujetos que son trabajadores y sectores sin ingresos formales.

En concordancia con lo anterior, la parte actora expuso que en este contexto sanitario de emergencia, se adoptaron a nivel nacional algunas medidas económicas “*a fin de resguardar los ingresos de los sectores populares [...] cabe destacar el ‘Ingreso Familiar de Emergencia’, dispuesto por Poder Ejecutivo Nacional*”, pero agregó que los actores no pudieron acceder a esa asignación ya que, o lo percibe algún conviviente, o porque fueron incluidos en algún momento en programas alimentarios, o por no encontrarse actualizada la base de la ANSES, o porque existen en esa base datos erróneos, circunstancia que denotaría la falta absoluta de ingresos genuinos para subsistir.

Finalmente, manifestaron que tampoco se los incluyó dentro de las previsiones de la resolución n°381/2020, en la que el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat estableció un aporte único extraordinario, por cuanto aquel alcanza únicamente a los titulares del “*Programa de Atención para Familias en situación de Calle*”.

Debe destacarse también que en los autos principales se solicitó oportunamente asegurar al frente actor la continuidad en el desarrollo de la actividad laboral y cultural que desarrollan. En ese contexto, se dejó allí asentado que el trabajo de los artesanos debe considerarse como trabajo informal, de modo que, al no permitírseles la continuidad en el ejercicio de su derecho a trabajar, se los expondría



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 2
SECRETARÍA N° 4

S. M. I. Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE OTROS PROCESOS INCIDENTALES - AMPARO
(ART. 14 CCABA)

a una posibilidad cierta del desempleo, con el consabido deterioro de su manera de vivir y de perder sus ingresos. A lo anterior se suma el hecho de que la autoridad competente posee la potestad jurídica de limitar el uso del espacio público, pero esto no puede derivar en restricciones que alteren el contenido mismo de los derechos en juego.

Debo resaltar también, una máxima que consideré al momento de dictar la sentencia de fondo en los autos principales, y que en el contexto en el que se plantea esta medida cautelar, se agudiza la necesidad de su reflexión *“en el silencio de cada mañana, decenas de personas llegan a la calle Perú, colocan un pequeño paño en el piso y sobre él su labor artesanal, su obra, su dimensión personal, su dignidad. Viven de su trabajo. [...] En una sociedad en la que el trabajo escasea y las condiciones de explotación e informalidad aumentan, ellos, silenciosamente viven de su arte y de su ciencia”*.

Los cierto es que, en tiempos de COVID-19, las mañanas profundizaron su silencio, se ahuyentaron a las decenas de personas que transitaban la calle Perú y el piso se transformó en territorio prohibido para paños que exponen trabajo, obra, dignidad y sustento. También desapareció la presencia estatal que amortigué los efectos económicos de esta ya angustiosa situación sanitaria.

En otro orden, es necesario ponderar que la venta de artesanías constituye la fuente inobjetable de trabajo y medio de subsistencia del frente actor, como máxima expresión del derecho a trabajar del que gozan y que se encuentra consagrado en nuestra Constitución Nacional (artículo 14) y es en ese mismo cuerpo legal en el que se prevé que el trabajo **en sus diversas formas** gozará de la protección de las leyes, asegurando condiciones dignas y equitativas de labor (artículo 14 bis). Esto es así en la medida que el trabajo se encuentra íntimamente

relacionado con la dignidad personal, no sólo por el hecho de su ejecución, sino porque se erige como la herramienta necesaria para la subsistencia.

En el sendero descrito, y con el convencimiento de que situaciones extraordinarias ameritan adoptar decisiones de similares características, y dada la elocución de nuestra Constitución Nacional (“en sus diversas formas”) dentro de acotado marco cognoscitivo y teniendo en cuenta la situación fáctica invocadas, **cabe tener por acreditada en forma suficiente la verosimilitud del derecho alegado.**

23. Peligro en la demora.

En torno al presupuesto que titula el apartado, cabe considerar que los actores ya hace dos meses y medio que se ven privados de obtener un ingreso que asegure un mínimo de subsistencia. La situación de emergencia es pública y notoria, lo que me releva de efectuar mayores consideraciones al respecto, ya que de dilatarse la adopción de una medida tendiente a contrarrestar la falta de ingreso el daño podría ser grave e irreparable.

En este sentido, se advierte entonces un temor fundado de que, en caso de no otorgarse la tutela requerida, el estado actual de cosas derive en la afectación de sus derechos fundamentales por los que un Tribunal debe velar y cuyo daño podría ser irreparable en un futuro.

Ello permite concluir, que el requisito de peligro en la demora se encuentra claramente configurado.

24. Frustración del interés público

Continuando con el análisis de los presupuestos para la concesión de la medida cautelar, es posible afirmar que no existe riesgo de afectación del interés público ya que no se advierte cuál sería la contradicción con una orden que tenga en miras la protección de derechos fundamentales como el de la salud, el trabajo, la alimentación, la dignidad de las personas involucradas.

25. Contracautela

Con respecto a la contracautela, la naturaleza de la medida peticionada, así como el grado de verosimilitud del derecho acreditado, se tendrá por suficiente una caución juratoria.

3. Consideraciones finales.



JUZGADO DE 1ª INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 2
SECRETARÍA N° 4

S. M. I. Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE OTROS PROCESOS INCIDENTALES - AMPARO
(ART. 14 CCABA)

De conformidad a las razones expuestas precedentemente, y con la precariedad que caracteriza el marco cognoscitivo del proceso cautelar, corresponde tener por acreditada la verosimilitud del derecho, la ocurrencia de un peligro en la demora y la inexistencia de un interés público que pudiera verse afectado por lo que aquí se resuelve. Así, de lo expuesto se colige que la intervención estadual que se requiere mediante la medida cautelar peticionada debe ser ordenada de manera inminente y sin ningún tipo de dilación.

Consecuentemente, previo a prestar caución juratoria, la medida cautelar solicitada resulta procedente.

7. Por las consideraciones vertidas se hará lugar la medida cautelar innovativa peticionada, ordenándose al **Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires** que abonen a los coactores M. I. S., M. T., M. R. y H. P., una suma mensual de (diez mil pesos) \$ 10.000 para cada uno de ellos, a partir del mes de mayo de 2020 y hasta tanto perduren las medidas de asilamiento social preventivo obligatorio y la consecuente imposibilidad de ejercer la tareas de elaboración y ventas de artesanías en la feria artesanal de la calle Perú. La asistencia correspondiente al mes de mayo deberá ser abonada dentro de los dos (2) días de notificada la presente, en tanto las cuotas sucesivas deberán ser pagadas antes del día 10 de cada mes.

De igual modo, el GCBA deberá abonar la misma suma a aquéllos integrantes del colectivo actor que eventualmente se presenten en autos invocando una situación de emergencia que justifique el otorgamiento de la asistencia extraordinaria cautelar aquí acordada.

Por lo hasta aquí expuesto, **RESUELVO: HACER LUGAR a la medida cautelar innovativa peticionada** y, previa caución juratoria que deberán prestar los beneficiarios, **ORDENAR AL GCBA que: a)** en un plazo de dos (2) días de notificada la presente, abone a M. I. S., M. T., M. R. y H. P., la suma de \$ 10.000 (diez mil pesos) para cada uno de ellos; **b)** a partir del mes de junio de 2020 y hasta tanto perduren las medidas de asilamiento social preventivo obligatorio y la consecuente imposibilidad de ejercer la tareas de elaboración y ventas de artesanías en la feria artesanal de la calle Perú, abone en forma mensual a cada uno de los antes nombrados la suma de (diez mil pesos) \$ 10.000, pago que deberá efectivizarse antes del día 10 de cada mes. **Todo ello bajo apercibimiento de embargo y ejecución forzada.**

Regístrese y notifíquese electrónicamente con carácter de urgente y con habilitación de días y horas inhábiles.

judicial



Poder Judicial

Ciudad de Buenos Aires

JUZGADO N°2 -

FIRMADO DIGITALMENTE 29/05/2020 19:08



**Roberto Andres
Gallardo**
JUEZ/A
JUZGADO DE 1RA
INSTANCIA EN LO
CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO Y
TRIBUTARIO N° 2

judicial