

JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 14  
SECRETARÍA N°27

MOYA, MONICA GRACIELA Y OTROS CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE MEDIDA CAUTELAR  
AUTONOMA

Número: EXP 3040/2020-0 CUIJ: EXP J-01-00020732-9/2020-0

Actuación Nro: 14565598/2020

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 17 de abril de 2020.

VISTOS Y CONSIDERANDO: I. En el día de la fecha, la Dra. María Sandra Bravo se comunica con la línea 0800, y requiere la habilitación del turno, a los fines de que sus patrocinados inicien una medida cautelar autónoma colectiva contra el GCBA, tendiente a garantizar el suministro de elementos de protección personal (EPP), en su condición de trabajadores del Hospital Ramos Mejía; y contra PROVINCIA A.R.T., para que se le ordene dar cumplimiento de las normas de higiene, seguridad, control y supervisión del empleador en los términos de la ley 24.557. II. Una vez aceptado el pedido de habilitación del turno, por considerar el suscripto que encuadra dentro del marco de las resoluciones CM N° 59, 60 y 63, se recibe la demanda y su documentación por soporte electrónico, por lo que se procede al despacho de la medida cautelar. III. En el caso se presentan MONICA GRACIELA MOYA, ORTEGA, Claudia y GODOY GUSTAVO, delegados de los trabajadores del Hospital Ramos Mejía, y por su propio derecho, y MANUEL ÁNGEL GONZÁLEZ, RAUL ERNESTO DIAZ, LUCAS ISMAEL ISLEÑO, RAQUEL NOEMI CENTURION, SERGIO DANIEL MENDEZ, MELISA JULIETA OLMOS, GRACIELA MARIBEL BARATTA, LORENZA NORMA CALIZAYA, ELIZABETH FLORES, JORGE ERNESTO BETHOUART, ALAN GOMEZ, CARLA MARIGNANI, GUSTAVO JAVIER ARRIAGADA, REBECA JAZMIN SERRUDO, MANUEL CEFERINO GANDIA, DARIO ALBERTO GARCÍA, NESTOR JORGE FABIAN TERRACINO, LEONARDO MATIAS RODRIGUEZ, NORMA PAULA LOPEZ, y YOLANDA MARIA ACOSTA; por derecho propio, y solicitan la urgente entrega de elementos de protección personal (EPP) recomendados por la Organización Mundial de la Salud, por el Ministerio de Salud de la Nación, y por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, para el personal de la Salud en el actual contexto de Pandemia por Covid-19. Relatan que son trabajadores de la salud del Hospital Ramos Mejía, y prestan tareas como enfermeros y auxiliares de enfermería en ese nosocomio. Dicen que piden prioritaria protección por encontrarse desarrollando actividades laborales esenciales -artículo 6° del Decreto N° 297/20- durante el aislamiento social, preventivo y obligatorio como personal de salud, sin los elementos de protección mínimos indispensables, lo que, a su entender, viene siendo reflejado por medios de comunicación, desde el inicio de esta pandemia. Afirman que el riesgo que corren es alto, "... los elementos de protección son indispensables y escasos, la deficitaria organización de la institución, que se manifiesta en la falta de un protocolo de trabajo unificado y carencia de liderazgo del equipo médico interdisciplinario, provoca, en el equipo interdisciplinario de salud comprometido en la atención al paciente, desconcierto, desinformación, desencuentro y temor, que pueden llevar a errores fatales, tal como puede verificarse en otros centros de salud..." (sic). Narran que el 31 de marzo presentaron al Director del Hospital una nota donde le pidieron urgentemente, ropa

de trabajo y equipos de protección de bioseguridad, porque el Hospital se estaba preparando para recibir pacientes con Covid-19, en todas sus áreas, y no han obtenido respuesta. IV. Que, en primer lugar, es adecuado recordar que en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se establece que “Las medidas cautelares son todas aquellas que tienen por objeto garantizar los efectos del proceso, incluso aquellas de contenido positivo y la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, o del hecho o contrato implicado en éste, aunque lo peticionado coincida con el objeto sustancial de la acción promovida”. Y que “Quien tuviere fundado motivo para temer que durante el tiempo anterior al reconocimiento judicial de su derecho, éste pudiese sufrir un perjuicio inminente o irreparable puede solicitar medidas urgentes que, según las circunstancias, fueren más aptas para asegurar provisionalmente el cumplimiento de la sentencia, aun cuando no estén expresamente reguladas en este Código”. V. Que en cuanto a los requisitos de procedencia de medidas como la aquí solicitada, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho reiteradamente, en cuanto a la verosimilitud del derecho, que su configuración no exige un examen de certeza del derecho invocado sino tan solo de su apariencia (Fallos 330:5226, entre muchos otros). En sentido concordante se ha afirmado que “las medidas cautelares no exigen un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido sino sólo en grado de una aceptable verosimilitud, como la probabilidad de que éste exista y no como una incuestionable realidad que sólo se logrará al agotarse el trámite, si bien aquélla debe resultar de los elementos incorporados al proceso que objetivamente y prima facie lo demuestren” (Kielmanovich, Jorge L., Medidas cautelares, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2000, pág. 51). Por su parte, el peligro en la demora “ha sido tradicionalmente definido como el riesgo probable de que el derecho reclamado se frustre debido al tiempo que insume la sustanciación de la causa. De esta forma, el temor de sufrir un daño inminente o irreparable se concretará en un perjuicio efectivo si la medida cautelar no se concede, es decir, si no se otorga una protección en tiempo oportuno” (Balbín, Carlos F –Director-, Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Comentado y Anotado, 3ª ed., Abeledo Perrot Buenos Aires, 2012, pág. 578). A la vez, se ha sostenido que “los requisitos de procedencia de las medidas cautelares se encuentran de tal modo relacionados que cuando existe el riesgo de un daño extremo e irreparable, el rigor del fumus se debe atemperar e, inversamente, a mayor verosimilitud del derecho, es menor la exigencia del peligro del daño” (C. Cont. Adm. y Trib. Ciudad Bs. As., sala 1, 28/11/2008, “Barbieri, Aldo José c/ GCBA s/ otros procesos incidentales”, expte. 30310/1). También es adecuado señalar que, debido a la naturaleza de las medidas cautelares, no se les exige a los magistrados el examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud, y que el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra cosa que atender a aquello que no exceda del marco de lo hipotético, dentro del cual agota su virtualidad. La protección cautelar obedece a la necesidad de amparar un derecho que todavía no es cierto, líquido y consolidado, sino tan solo probable. De este modo no debe olvidarse que, frente al probable daño, el juez tiene una misión preventiva que debe ejercitar con responsabilidad social (confr. CNCivil, Sala H, sentencia dictada en la causa “Bordin, Raimundo René c/ Sociedad Italiana de Beneficencia en Bs. As”, el 07/08/02). VI. Ahora bien, cabe resaltar que el pedido se resuelve en el contexto de las medidas de restricción de circulación y el Aislamiento Social, Preventivo y

Obligatorio dispuestas por el Poder Ejecutivo Nacional, debido a la pandemia del Covid-19. En ese marco, debe recordarse que conforme la Convención Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales (art. 11). Con similar orientación, la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure —entre otros beneficios— la salud, el bienestar, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. En efecto, “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales” (Declaración Universal de Derechos Humanos establece en su artículo 25.1.). Por su parte, el art. 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados partes “(...) reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho (...)”. Además, reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y, entre las medidas que deben adoptar los Estados partes a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, enuncia la prevención y el tratamiento de las enfermedades (art. 12, incs. 1 y 2, ap. a). Asimismo, es oportuno destacar que las normas de estos instrumentos internacionales sobre derechos humanos cuentan con rango constitucional (art. 75, inc. 22, CN). Por otro lado, en el orden local, el art. 20, CCABA, garantiza el derecho de los ciudadanos a la salud integral, y establece que el gasto público en materia de salud constituye una inversión prioritaria. Además, asegura —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. La constitución local también garantiza en su propio texto “el derecho a la salud integral que está directamente vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente” (art. 20). Por último, en el artículo 3º de la Ley Básica de Salud de la Ciudad de Buenos Aires se establece que “La garantía del derecho a la salud integral se sustenta en los siguientes principios: a. La concepción integral de la salud, vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente”. VII. Que por Decreto de Necesidad y Urgencia 260-PEN2020 del 12 de marzo de 2020 se amplió en nuestro país la emergencia pública en materia sanitaria establecida por ley nacional 27.541 por el plazo de un (1) año. Luego, y a fin de proteger la salud pública, por medio del Decreto de Necesidad y Urgencia 297-PEN-2020 se estableció para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él en forma temporaria, la medida de “aislamiento social, preventivo y obligatorio”, desde el 20 hasta el 31 de marzo inclusive. Su vigencia fue prorrogada hasta el 12 de abril del corriente por decreto 325-PEN-2020 y luego hasta el 26 de abril de 2020, inclusive, por decreto 355-PEN-2020. Sin embargo, en su artículo 6º se exceptuaron del cumplimiento de dicha medida de aislamiento y de la prohibición de circular a las personas afectadas a las actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia, según allí se detalla (cfme. art. 6º de dicho decreto y sus modificatorios). Entre ellas, se enumera al personal de la Salud (punto 1). El artículo 6º in fine estableció que “[e]n todos estos casos, los empleadores y empleadoras [debían] garantizar las condiciones de higiene y seguridad establecidas por el

Ministerio de Salud para preservar la salud de las trabajadoras y de los trabajadores”. Asimismo, el artículo 10 previó que cada jurisdicción –en el caso, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– dictaría las medidas necesarias para implementar lo dispuesto en dicho decreto, sin perjuicio de otras medidas que debieran adoptar en ejercicio de sus competencias propias. Por su parte, y frente a tal contexto, en la Ciudad de Buenos Aires se dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia 1-GCBA-2020, mediante el cual se declaró la emergencia sanitaria en el ámbito de la Ciudad 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 (COVID-19) (artículo 1º). Luego, por decreto 147-GCBA-2020 se estableció que el MINISTERIO DE SALUD de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y todos los organismos bajo su órbita son áreas de máxima esencialidad e imprescindibles durante la vigencia de la pandemia COVID-19 (Coronavirus) (artículo 1º). Por su parte, el decreto-ley 19.587 de Higiene y Seguridad en el Trabajo prevé que todo empleador debe adoptar y poner en práctica las medidas adecuadas de higiene y seguridad para proteger la vida y la integridad de los trabajadores, especialmente en lo relativo al suministro y mantenimiento de los equipos de protección personal; entre otros (v. artículo 8º). Asimismo, la ley 24.557 de Riesgos de Trabajo, que rige la prevención de los riesgos y la reparación de los daños derivados del trabajo, enumera entre sus objetivos la reducción de la siniestralidad laboral a través de la prevención de los riesgos derivados del trabajo (artículo 1º) y dispone que los empleadores y los trabajadores comprendidos en el ámbito de la LRT, así como las ART, están obligados a adoptar las medidas legalmente previstas para prevenir eficazmente los riesgos del trabajo. “A tal fin ... dichas partes deberán asumir compromisos concretos de cumplir con las normas sobre higiene y seguridad en el trabajo” (artículo 4º, punto 1). A su vez, las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo deberán establecer exclusivamente para cada una de las empresas o establecimientos considerados críticos, de conformidad a lo que determine la autoridad de aplicación, un plan de acción que contemple el cumplimiento de las siguientes medidas: a) La evaluación periódica de los riesgos existentes y su evolución; b) Visitas periódicas de control de cumplimiento de las normas de prevención de riesgos del trabajo y del plan de acción elaborado en cumplimiento de este artículo; entre otras. En tal contexto, resulta necesario resaltar que en el marco de la emergencia de esta pandemia la propia Superintendencia de Riesgo de Trabajo efectuó una serie de recomendaciones para los trabajadores exceptuados de la cuarentena, que abarcan desde las recomendaciones generales (higienizar frecuentemente las manos, mantener una distancia social de mínimo un metro), hasta la provisión a los trabajadores de todos los elementos de higiene y seguridad que sean necesarios y adecuados para el desarrollo de la tarea y la reposición de Elementos de Protección Personal (EPP), seleccionados de acuerdo con la actividad y tarea a desarrollar por el trabajador ([https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anexo\\_recomendaciones\\_especiales\\_para\\_trabajos\\_exceptuados\\_del\\_cumplimiento.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anexo_recomendaciones_especiales_para_trabajos_exceptuados_del_cumplimiento.pdf)). En cuanto a los elementos de protección personal (EPP), los describe como aquellos elementos de uso personal e individual, que conforman una barrera física entre el agente de riesgo, en este caso el virus alojado en superficies o presente en el aire y el trabajador. Los EPP principales son el protector ocular, el facial, el respiratorio –según la distancia y posición de trabajo frente a las personas– los guantes y la protección del cuerpo ([https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anexo\\_elementos\\_de\\_proteccion\\_personal.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anexo_elementos_de_proteccion_personal.pdf)). Así, el documento señala que “[e]n ciertas situaciones

como por ejemplo personal de salud, donde exista riesgo de proyección de fluidos corporales en múltiples direcciones se deberán utilizar ambos E.P.P. es decir protector ocular y protección facial” (el destacado me pertenece). En cuanto a la protección del cuerpo, indica que “se proveerá este tipo de protección a los trabajadores que puedan estar en contacto con superficies presuntamente contaminadas con el virus (todas aquellas que puedan estar en contacto con público en general o personas que no hayan mantenido controles médicos para verificar la aparición de síntomas por haber contraído el virus), así como para todo trabajador de fuerzas de seguridad, personal médico y auxiliares que realicen controles sobre personas que puedan haber viajado desde el exterior del país” (el destacado me pertenece). Finalmente, el GCBA estableció una serie de protocolos y recomendaciones destinados al personal de salud para el manejo frente a situaciones riesgosas. En particular, expidió las “Recomendaciones para el uso de los equipos de protección personal (EPP)”, documento en el que detalla, en función de las patologías y las diferentes circunstancias, los elementos de protección personal que deben ser utilizados (<https://www.buenosaires.gob.ar/coronavirus/protocoloscoronavirus-covid19/recomendaciones-para-el-uso-de-losequipos-de-proteccion>). VIII. Que de lo hasta aquí expuesto no caben dudas sobre la verosimilitud en el derecho en cuanto a contar con todas las medidas y elementos que resulten necesarios para evitar el contagio del COVID-19 en ocasión de sus funciones, y que dichas medidas y elementos deben ser diseñados y proveídos por el GCBA en tanto empleador, y su control, ejercido por la Aseguradora de Riesgos de Trabajo – PROVINCIA ART S.A. A ello se suma la concurrencia del peligro en la demora, basada en el riesgo que implica que continúen desarrollando sus labores expuestos al riesgo de contagio del virus COVID-19. Por ende, la tutelar precautoria requerida en el escrito de inicio habrá de prosperar. IX. Por último, es dable resaltar que en dos recientes causas, iniciadas en turno y por idéntico objeto, se despacharon de modo favorable las medidas cautelares, y éstas no fueron apeladas por el GCBA (v. “Unión de Trabajadores de la Educación de la Capital Federal contra GCBA y Otros sobre Medida Cautelar Autónoma”, exp. 3018, del 10/04/20; y “C.N.R. contra GCBA sobre amparo”, exp. 3030, del 13/04/20). X. Por lo expuesto, RESUELVO: 1) Hacer lugar a la medida cautelar solicitada y ordenar al GCBA que, de manera inmediata, adopte las medidas necesarias para proporcionar a los trabajadores de la salud del Hospital Ramos Mejía, una adecuada protección y proveerlos de los elementos de protección (EPP) necesarios para evitar el contagio del COVID-19, de acuerdo con las actividades y tareas que cada uno desarrolla. 2) Ordenar a Provincia ART S.A. a dar cumplimiento a las normas de higiene, seguridad, control y supervisión del empleador en los términos de la ley nacional 24.557. 3) Tener por prestada la caución juratoria con el escrito de inicio, la que se estima contracautela suficiente y ajustada a derecho teniendo en cuenta la urgencia y las circunstancias del caso. 4) Ordenar el envío por secretaría de un correo electrónico a la Secretaría General a los fines de la incorporación de la causa al Registro de Procesos Colectivos, con copia de la presente resolución (acuerdo plenario nº4/2016). 5) Regístrese en los libros del juzgado una vez retomada la actividad habitual, notifíquese por secretaría, con habilitación de días y horas, y por vía electrónica, a la actora, y al GCBA en la casilla de correo [notificacionesjudicialespg@buenosaires.gob.ar](mailto:notificacionesjudicialespg@buenosaires.gob.ar), dejándose constancia en el sistema informático; y a PROVINCIA ART S.A., mediante el libramiento de oficio de estilo en los términos del art. 328 del CCAT, cuya confección y diligenciamiento queda a cargo de la parte actora.