



Carrera: Abogacía

Nombre y Apellido: Chamorro Julio Cesar

Legajo: VABG115086

D.N.I: 20.765.952

Fecha de entrega: 17 / 11 / 2024

Nombre del tutor: Cocca Nicolas

Año: 2024

Tipo de producto: Nota a fallo

Tema: Grupos en situación de vulnerabilidad.

Autos: “Esquivel Roberto y otro c/ Estado Nacional Ministerio de Salud y Acción Social y otros s/ amparo ley 16986”

Tribunal: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Fecha de sentencia: 21 diciembre 2022

Sumario: I – Introducción - II - Premisa Fáctica, Historia Procesal y Descripción de la decisión del Tribunal - III – Identificación y reconstrucción de la ratio Decidendi de la sentencia – IV– Antecedentes doctrinales y jurisprudenciales – V – Postura del autor – VI– Conclusiones - VII – Referencias

I– Introducción

El presente análisis aborda un fallo paradigmático en materia de derechos económicos, sociales y culturales en Argentina, específicamente enfocado en el derecho humano fundamental a la alimentación y su efectiva garantía por parte del Estado. El caso "Esquivel, Roberto y Otro c/ Estado Nacional - Ministerio de Salud y Acción Social y Otros s/Amparo ley 16.986" (2022) representa un hito jurisprudencial que merece especial atención por su impacto en la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales.

La relevancia del análisis de este fallo radica en múltiples aspectos. En primer lugar, establece un precedente fundamental sobre la operatividad del derecho a la alimentación, especialmente en relación con grupos vulnerables, como niños en situación de desnutrición. Este derecho, reconocido tanto en la Constitución Nacional como en tratados internacionales incorporados al bloque de constitucionalidad federal (Constitución Nacional Argentina, 1994, art. 75 inc. 22), requiere una protección efectiva y no meramente declarativa.

En segundo término, el fallo resulta significativo por su abordaje de la tensión entre la división de poderes y el rol del Poder Judicial en la garantía de los derechos sociales. Particularmente relevante es el voto en disidencia del Dr. Lorenzetti, quien desarrolla una interpretación que privilegia la protección de los derechos fundamentales por sobre consideraciones formales, siguiendo la línea teórica de la ponderación entre reglas y principios planteada por Alexy (1993, p. 139).

El caso cobra especial significación al examinar la aplicación de la Ley 25.724 - Programa de Nutrición y Alimentación Nacional - y su decreto reglamentario 1018/2003, estableciendo criterios interpretativos sobre las obligaciones del Estado federal en materia alimentaria. Este análisis resulta fundamental para comprender los alcances y límites de

la intervención judicial en la implementación de políticas públicas destinadas a garantizar derechos sociales básicos.

II- Premisa Fáctica, Historia Procesal y Descripción de la decisión del Tribunal.

La génesis del presente caso se remonta al año 2005, cuando el Sr. Roberto Esquivel y su cónyuge, ejerciendo la representación legal de sus siete hijos menores de edad, interpusieron una acción de amparo en conformidad con la normativa establecida en la ley 16.986. La demanda, que incluyó una medida cautelar simultánea, fue presentada ante el Juzgado Federal N.º 2 de La Plata, dirigida contra una tríada de organismos estatales: el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Quilmes. El objeto procesal se centró en la cesación de acciones u omisiones que habían derivado en un estado de desnutrición grave de sus hijos menores, solicitando la implementación de medidas concretas de asistencia alimentaria directa o mecanismos alternativos orientados a superar dicha situación crítica.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, actuando con la premura que la situación ameritaba, resolvió el 7 de marzo de 2006 hacer lugar a la medida cautelar, instruyendo a la Provincia de Buenos Aires y a la Municipalidad de Quilmes a proveer alimentos y establecer un sistema de control periódico de la salud de los menores involucrados. Posteriormente, en 2014, la causa experimentó una ampliación sustancial al incorporarse cuatro hijos adicionales y un nieto de los demandantes, lo que conllevó a una extensión consecuente de la medida precautoria original.

En la instancia inicial, el Juzgado Federal N.º 2 de La Plata emitió una sentencia favorable a los actores, estableciendo un marco integral de obligaciones para las demandadas. La resolución judicial determinó un plazo perentorio de 30 días para garantizar la provisión efectiva de alimentos, contemplando incluso una medida sustitutiva de carácter pecuniario de \$3.150 por menor. Adicionalmente, la sentencia incorporó disposiciones relativas a la asistencia social y capacitación laboral de los progenitores, estableciendo la obligatoriedad de controles periódicos de salud en el Hospital subzonal especializado Materno Infantil de San Francisco Solano, bajo la supervisión municipal. En consonancia con los deberes y derechos parentales establecidos en el Código Civil y Comercial de la Nación (2014, art. 646), se instó a los

actores a gestionar la documentación identificatoria de sus hijos y cumplir con los controles sanitarios previstos.

La decisión fue objeto de apelación por parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la Municipalidad de Quilmes ante la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, la cual no solo confirmó el pronunciamiento de primera instancia, sino que amplió sus alcances, extendiendo la protección a aquellos hijos que hubieran alcanzado la mayoría de edad. El fundamento de esta extensión radicó en que la mera transición etaria no constituye motivo suficiente para la exclusión de la asistencia alimentaria cuando persiste un alto grado de vulnerabilidad social.

Frente a esta decisión, el Estado Nacional interpuso recurso extraordinario, argumentando el cumplimiento de sus obligaciones a través de la implementación de programas alimentarios activos en el marco de la ley 25.724 y su decreto reglamentario 1018/2003, además de alegar una presunta violación al principio de división de poderes. Por su parte, la Municipalidad de Quilmes cuestionó la afectación a su autonomía municipal y la inclusión de los hijos mayores en las obligaciones alimentarias.

La resolución definitiva de la Corte Suprema de Justicia de la Nación se materializó por mayoría, declarando la inadmisibilidad del recurso con fundamento en el artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (1981), que faculta al máximo tribunal a rechazar recursos extraordinarios "por falta de agravio federal suficiente o cuando las cuestiones planteadas resultaren insustanciales o carentes de trascendencia". No obstante, resulta significativo el voto disidente del Dr. Lorenzetti, quien consideró el recurso formalmente admisible en virtud de la necesidad de interpretar disposiciones de carácter federal, existiendo una sentencia contradictoria con las pretensiones fundamentadas en normas de igual naturaleza.

III– Identificación y reconstrucción de la ratio Decidendi de la sentencia

La disidencia del Dr. Lorenzetti en el caso "Esquivel" constituye una pieza jurídica fundamental que merece un análisis pormenorizado, particularmente en lo que respecta a su interpretación sobre la responsabilidad estatal y la operatividad de los derechos sociales fundamentales. En primer término, resulta significativo que el magistrado declarara admisible el recurso planteado por las demandadas, fundamentando su

competencia en el artículo 14 inciso 3 de la Ley 48 (1863), el cual habilita la intervención de la Corte en casos donde se cuestione la aplicación válida de cláusulas constitucionales, tratados o leyes del Congreso.

Frente al argumento esgrimido por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, quien pretendía eximir su responsabilidad alegando el cumplimiento de sus deberes mediante el diseño y financiación de programas alimentarios, delegando la ejecución material en provincias y municipios, el Dr. Lorenzetti desarrolló una interpretación integral del bloque de constitucionalidad. En efecto, apoyándose en el artículo 75 incisos 22 y 23 de la Constitución Nacional (1994), el magistrado enfatizó que el Estado Nacional no puede desligarse de sus obligaciones fundamentales transfiriendo la carga a otras jurisdicciones, especialmente cuando se trata de la protección de grupos vulnerables.

El marco normativo internacional citado por el magistrado resulta contundente en cuanto a la protección del derecho a la alimentación. Este comprende desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948, art. 25), que consagra el derecho a una calidad de vida aceptable, hasta el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976, art. 11.1), que establece la obligación de garantizar un efectivo goce y mejora continua de estos derechos. Asimismo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948, art. XI) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1990, art. 24 inc. 2) refuerzan esta protección, especialmente en lo concerniente a la preservación de la salud y el suministro de alimentos nutritivos adecuados.

Particularmente relevante resulta el análisis que realiza el magistrado sobre el argumento de insuficiencia presupuestaria planteado por la Municipalidad de Quilmes. En este sentido, aplicando los principios probatorios establecidos en los artículos 1734 y 1736 del Código Civil y Comercial de la Nación (2014), el Dr. Lorenzetti señaló que la mera alegación de restricciones presupuestarias, sin el debido respaldo probatorio, resulta insuficiente para justificar la exclusión de los hijos mayores de edad del programa de asistencia alimentaria. Esta postura se fundamenta en la persistencia de la situación de vulnerabilidad del grupo familiar, condición que no se modifica automáticamente por el mero cumplimiento de la mayoría de edad.

No obstante, el magistrado realizó una importante aclaración respecto a la operatividad del derecho a la alimentación. Si bien reconoció su carácter inalienable, enfatizó que esto no implica una operatividad directa que permita a cualquier ciudadano exigir su cumplimiento por vía judicial. En este sentido, señaló la necesidad de una instrumentación legislativa o ejecutiva que facilite su implementación efectiva,

reconociendo así la complejidad que implica la materialización de los derechos sociales en políticas públicas concretas.

IV – Antecedentes doctrinales y jurisprudenciales

El derecho a la alimentación y su exigibilidad judicial en Argentina ha experimentado una evolución significativa, especialmente a partir de la reforma constitucional de 1994 y el desarrollo jurisprudencial subsiguiente. Esta evolución se ha caracterizado por la progresiva construcción de un marco protectorio integral que articula normas nacionales e internacionales con interpretaciones jurisprudenciales y desarrollos doctrinarios.

En el plano legislativo, la incorporación de tratados internacionales al bloque de constitucionalidad federal marcó un punto de inflexión fundamental. Abramovich y Courtis (2020) sostienen que:

La constitucionalización de los tratados de derechos humanos ha significado una transformación radical en la concepción de la exigibilidad de los derechos sociales, estableciendo estándares mínimos que el Estado debe garantizar independientemente de su organización federal o las restricciones presupuestarias que pudieran existir. (p. 45)

Esta perspectiva se vio reforzada con la sanción de la Ley 25.724 (2003), que estableció el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, constituyendo el primer marco normativo específico que reconoce el deber indelegable del Estado en garantizar el derecho a la alimentación adecuada.

En el ámbito jurisprudencial, la Corte Suprema de Justicia ha desarrollado una línea interpretativa consistente en materia de derechos sociales fundamentales. En "Q.C., S.Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires" (2012), el tribunal estableció que:

La operatividad de los derechos fundamentales no puede quedar condicionada a la mera voluntad del Estado o a argumentos presupuestarios genéricos, siendo necesario que quien alegue tales limitaciones demuestre que ha realizado el máximo esfuerzo posible para utilizar los recursos a su disposición. (considerando 12)

Este criterio fue posteriormente reafirmado en "R.A.D c/ Estado Nacional" (2018), donde la Corte profundizó sobre la responsabilidad concurrente de las distintas jurisdicciones estatales en la garantía de derechos sociales. Según Gargarella (2021), estas decisiones "configuran un nuevo paradigma en la justiciabilidad de los derechos sociales, superando la tradicional distinción entre derechos operativos y programáticos" (p. 128).

La doctrina especializada ha contribuido significativamente a esta evolución. Rossi y Filippini (2019) analizan cómo la jurisprudencia ha ido construyendo estándares

cada vez más precisos sobre el contenido mínimo de los derechos sociales y las obligaciones estatales correlativas. Para estos autores:

El desarrollo jurisprudencial en materia de derechos sociales ha permitido identificar un núcleo de obligaciones básicas que resultan exigibles judicialmente, sin que esto implique desconocer el margen de discrecionalidad que tienen los poderes políticos en la definición de las políticas públicas específicas. (p. 87)

Por su parte, Clérico y Aldao (2019) han desarrollado el concepto de "test de razonabilidad reforzado" para evaluar las políticas públicas en materia de derechos sociales, señalando que:

Cuando están en juego derechos fundamentales de grupos en situación de vulnerabilidad, el escrutinio judicial debe ser particularmente intenso, exigiendo al Estado no solo la demostración de la razonabilidad de sus acciones u omisiones, sino también la inexistencia de alternativas menos lesivas para los derechos en juego. (p. 156)

En el contexto específico del derecho a la alimentación, Etchichury (2020) destaca la evolución desde una concepción asistencialista hacia un enfoque de derechos, donde:

La garantía del derecho a la alimentación adecuada no puede quedar librada a la discrecionalidad administrativa ni a las contingencias presupuestarias, sino que constituye una obligación exigible que requiere la articulación de diferentes niveles estatales y la implementación de políticas públicas específicas. (p. 213)

V– Postura del autor.

La decisión adoptada en el caso "Esquivel" merece una valoración positiva en cuanto a que reafirma principios fundamentales sobre la responsabilidad estatal en materia de derechos sociales. Sin embargo, el análisis del fallo permite identificar tanto fortalezas como aspectos que requieren mayor desarrollo y precisión jurídica, especialmente en lo que respecta a la operatividad del derecho a la alimentación y los mecanismos para su efectiva garantía.

Es particularmente acertada la interpretación del tribunal respecto a la imposibilidad del Estado Nacional de eximirse de responsabilidad alegando la descentralización programática. En efecto, la estructura federal del Estado no puede convertirse en un obstáculo para la efectiva realización de derechos fundamentales. Como señala Abramovich (2021):

La responsabilidad primaria del Estado Nacional en la garantía de derechos sociales fundamentales no puede diluirse en el entramado de competencias concurrentes con provincias y

municipios, especialmente cuando están en juego derechos básicos de grupos en situación de vulnerabilidad. (p. 78)

No obstante, el fallo evidencia una carencia significativa en nuestro ordenamiento jurídico: la ausencia de un marco normativo específico que establezca mecanismos concretos y efectivos para la garantía del derecho a la alimentación. Si bien la reforma constitucional de 1994 y la incorporación de tratados internacionales de derechos humanos (Constitución Nacional Argentina, 1994, art. 75 inc. 22) proporcionan un sólido fundamento normativo, la falta de legislación específica genera una brecha considerable entre el reconocimiento formal del derecho y su efectiva realización.

Esta situación resulta particularmente problemática cuando se considera que el recurso a acciones de amparo o medidas cautelares, aunque necesario en casos urgentes, constituye una respuesta insuficiente y fragmentaria frente a una problemática que requiere soluciones estructurales. Como señala Gargarella (2022):

La judicialización caso por caso de los derechos sociales, si bien puede proporcionar soluciones individuales, no resuelve las causas estructurales de la vulneración de derechos y puede incluso generar nuevas formas de inequidad en el acceso a la justicia. (p. 156)

En este sentido, resulta imperativo plantear la necesidad de desarrollar un marco normativo integral que:

1. Establezca mecanismos específicos y efectivos para la garantía del derecho a la alimentación.
2. Defina claramente las responsabilidades y competencias de los distintos niveles estatales.
3. Asegure la disponibilidad de recursos presupuestarios adecuados.
4. Contemple procedimientos especiales para situaciones de urgencia.

La cuestión adquiere especial relevancia cuando están involucrados derechos de niños, niñas y adolescentes. Como sostiene Clérico (2023):

El deber del Estado como garante último de los derechos alimentarios de la niñez no puede quedar supeditado a la discrecionalidad administrativa ni a las contingencias presupuestarias, sino que requiere el desarrollo de mecanismos institucionales específicos que aseguren su efectiva realización. (p. 123)

En este contexto, surgen interrogantes fundamentales que el fallo no alcanza a resolver completamente:

1. ¿Cómo articular eficazmente las competencias concurrentes entre Nación, provincias y municipios sin diluir la responsabilidad estatal?
2. ¿Qué mecanismos institucionales específicos deberían implementarse para garantizar el derecho a la alimentación más allá de las respuestas judiciales caso por caso?

3. ¿Cómo asegurar que la protección judicial de este derecho no quede limitada a quienes tienen acceso efectivo a la justicia?

La respuesta a estas preguntas requiere necesariamente un desarrollo legislativo que fortalezca el papel del Estado como garante de los derechos económicos, sociales y culturales, en consonancia con los compromisos internacionales asumidos. La omisión en este sentido no solo compromete la responsabilidad internacional del Estado sino que, fundamentalmente, perpetúa situaciones de vulneración de derechos fundamentales que afectan a los sectores más vulnerables de la sociedad.

VI- Conclusiones

El análisis del caso "Esquivel" nos permite arribar a conclusiones significativas respecto a la tensión existente entre el reconocimiento formal del derecho a la alimentación y su efectiva materialización en el ordenamiento jurídico argentino. El problema inicialmente planteado acerca de la responsabilidad estatal en la garantía de derechos sociales fundamentales encuentra en este fallo una respuesta que, si bien reafirma principios esenciales, también evidencia las limitaciones actuales del sistema jurídico para su efectiva protección.

La resolución del tribunal, particularmente a través del voto del Dr. Lorenzetti, establece criterios fundamentales que trascienden el caso concreto. En primer lugar, confirma la imposibilidad del Estado Nacional de eximirse de su responsabilidad primaria alegando la descentralización de la ejecución de programas sociales. En segundo término, desarrolla estándares específicos para evaluar la suficiencia de las alegaciones presupuestarias como límite a la exigibilidad de derechos sociales. Finalmente, consolida una interpretación progresiva del alcance de la protección, extendiendo la tutela más allá de criterios formales como la mayoría de edad cuando persisten las condiciones de vulnerabilidad.

No obstante, el análisis realizado pone en evidencia que la judicialización caso por caso, aunque necesaria en situaciones urgentes, resulta insuficiente como mecanismo para garantizar efectivamente el derecho a la alimentación. La ausencia de un marco normativo específico que establezca procedimientos y garantías concretas genera una brecha considerable entre el reconocimiento constitucional y convencional de este derecho y su realización práctica.

Esta situación adquiere especial relevancia en el contexto actual, donde la creciente vulnerabilidad social demanda respuestas estructurales que superen las

soluciones casuísticas. El desarrollo de una legislación integral que establezca mecanismos específicos para la garantía del derecho a la alimentación, defina claramente las responsabilidades de los distintos niveles estatales y asegure la disponibilidad de recursos adecuados se presenta como una necesidad impostergable.

La decisión analizada, si bien representa un avance significativo en la protección judicial de los derechos sociales, también evidencia los desafíos pendientes en la construcción de un sistema efectivo de garantías. El reconocimiento de la responsabilidad estatal en la protección de grupos vulnerables debe traducirse en mecanismos institucionales concretos que aseguren la realización efectiva de los derechos fundamentales, superando la actual fragmentación de respuestas judiciales y administrativas.

En definitiva, el caso "Esquivel" no solo resuelve una situación particular de vulneración de derechos, sino que plantea interrogantes fundamentales sobre la efectividad del sistema de protección de derechos sociales en Argentina. La respuesta a estos interrogantes requiere necesariamente un compromiso institucional que trascienda la resolución judicial de casos individuales y se traduzca en políticas públicas integrales y marcos normativos específicos que aseguren la efectiva realización del derecho a la alimentación para todos los habitantes del país.

VII- Referencias Bibliográficas

Doctrina

1. Abramovich, V. (2021). Responsabilidad estatal y derechos sociales: desafíos institucionales. *Revista de Derecho Público*, 45(2), 67-89.
2. Abramovich, V., y Courtis, C. (2020). *Los derechos sociales como derechos exigibles* (2ª ed.). Trotta.
3. Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de estudios constitucionales.
4. Barreto, M. (2022). *El derecho humano a la alimentación - Debates y praxis en un escenario*. Editorial UNR.
5. Bidart Campos, G. D. (2000). *El derecho constitucional del Siglo XXI, Diagnóstico y Perspectivas*.
6. Clérico, L. (2023). El derecho a la alimentación en la jurisprudencia constitucional: avances y desafíos pendientes. *Revista de Derecho Constitucional*, 15(3), 112-134.
7. Clérico, L., y Aldao, M. (2019). Nuevos desarrollos en el control de razonabilidad de políticas públicas. *Revista de Derecho Público*, 45(2), 145-168.
8. Comisión Presidencial coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH). (2011). *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño - Versión recomendada*.
9. Compilado por la Jefatura de Gabinete SENAF. (2020). *Miradas diversas sobre los derechos de las infancias*. Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.
10. Etchichury, H. (2020). El derecho a la alimentación en la jurisprudencia argentina: evolución y desafíos. *Revista de Derecho Social*, 15(3), 198-225.
11. Gargarella, R. (2021). La justiciabilidad de los derechos sociales: nuevos desarrollos en la jurisprudencia argentina. *Revista de Derecho Constitucional*, 28(2), 115-142.
12. Gargarella, R. (2022). *Justicia social y derechos fundamentales: nuevos desarrollos en la jurisprudencia argentina*. Editorial Astrea.
13. Latorre Rodríguez, P., Castro Figueroa, F., & Valdez Delgadillo, D. (2023). El Derecho al Mínimo Vital: Aproximaciones Iberoamericanas. *Revista Misión Jurídica*, 16(24), 133-155.
14. Orihuela, Andrea M. (2022). *Constitución Nacional Comentada*. Editorial Estudio S.A.
15. Rawls, J. (1971). *Teoría de la justicia*. Edición Digital.

16. Rossi, J., y Filippini, L. (2019). Estándares jurisprudenciales de derechos sociales: el derecho a la alimentación. *Revista Jurídica*, 32(4), 75-98.
17. Viola, A. M. (2023). El derecho humano a la alimentación bajo "tenaza". *Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*.

Jurisprudencia

1. Corte Suprema de Justicia de la Nación:
 - CSJN (2018). R.A.D c/ Estado Nacional s/ amparo. Fallos 341:1511.
 - CSJN (2012). Q.C., S.Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo. Fallos 335:452.
 - CSJN (2002). Secretaría de Jurisprudencia.
 - CSJN (2000). Secretaría de Jurisprudencia.

Legislación

1. Constitución Nacional Argentina [CN]. (1994). Art. 75 inc. 22, 23.
 - Convención sobre los Derechos del Niño. (1990). Art. 24 inc. 2.
 - Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. (1948). Art. XI.
 - Declaración Universal de los Derechos Humanos. (1948). Art. 25.
 - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1976). Art. 11.1.
 - Código Civil y Comercial de la Nación [CCyC]. (2014). Art. 1734, 1736.
 - Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. (1981).
 - Ley 25.724. (2003). Programa Nacional de Nutrición y Alimentación.
 - Ley 48. (1863). Art. 14 inc. 3.

Anexo

Buenos Aires, 21 de Diciembre de 2022

Vistos los autos: "Esquivel, Roberto y otro c/ Estado Nacional - Ministerio de Salud y Acción Social y otros s/ amparo ley 16.986".

Considerando:

Que los recursos extraordinarios son inadmisibles (art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por ello, se los desestima. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvanse.

DISI-//-

-// -DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON RICARDO LUIS LORENZETTI

Considerando:

1º) Que los actores, en representación de sus siete hijos menores de edad -así como de otros cuatro hijos y un nieto, incorporados con posterioridad- promovieron una acción de amparo contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Quilmes con el objeto de que cesaran en las conductas que habían conducido al grave estado de desnutrición de aquellos y adoptaran acciones de asistencia alimentaria directa o emplearan cualquier otro medio para superar el referido estado de desnutrición.

Fundaron su planteo en la obligación estatal de garantizar el derecho a la alimentación que surge del art. 1º de la ley 25.724, mediante la que se estableció el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación.

2º) Que el juez de primera instancia admitió la pretensión y, en consecuencia, dispuso que las demandadas, en el plazo de 30 días, prestaran asistencia integral tendiente a superar el estado de vulnerabilidad de la familia, mediante el cumplimiento efectivo y documentado del reconocimiento de los beneficios y/o planes sociales existentes en cada ámbito respecto de los actores.

A su vez, ordenó la prestación de asistencia social continua y la orientación o capacitación laboral de los progenitores.

Además, colocó bajo la órbita de la Municipalidad de Quilmes la realización de controles periódicos de salud de los menores de edad en el hospital local.

También señaló que las demandadas -en forma conjunta- debían garantizar la provisión de alimentos suficientes para una dieta adecuada de los menores del grupo familiar. En este aspecto, y ante las dificultades producidas en la entrega de alimentos en especie dispuesta como medida cautelar, decidió mantener la suma mensual de \$ 3.150 reconocida por cada menor como medida sustitutiva, excluyendo a los hijos que fueran alcanzando la mayoría de edad quienes, en su caso, podrían enderezar su reclamo si demostraban encontrarse en circunstancias que exigieran la intervención estatal.

Por último, instó a los actores a cumplir con los trámites tendientes a la obtención del DNI de sus hijos -para lo cual las demandadas debían prestar el asesoramiento necesario y facilitar los trámites correspondientes- y a que llevaran a sus hijos a los controles de salud de conformidad con lo establecido en los arts. 646 y sgtes. del Código Civil y Comercial de la Nación.

3°) Que contra la sentencia de primera instancia interpusieron recurso de apelación los actores, el Estado Nacional y la Municipalidad de Quilmes.

4°) Que la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata confirmó el fallo en lo principal que decide. Sin embargo, extendió lo resuelto a los hijos de los actores que alcanzaran la mayoría de edad y fijó los intereses en caso de mora a la tasa activa del Banco de la Nación Argentina.

Para así resolver el *a quo* rechazó el agravio de las demandadas referido a la improcedencia de la vía elegida pues la efectiva protección de las personas vulnerables resultaría ilusoria, en la especie, a través de las vías ordinarias.

Indicó que el Estado Argentino había asumido el compromiso internacional de adoptar acciones positivas para garantizar los derechos sociales de las personas bajo su jurisdicción y que, la falta o insuficiencia de respuesta normativa o de programas creados a tal efecto justificaban la intervención de la justicia; máxime cuando no se habían requerido medidas de gobierno de alcance general sino solo las necesarias para satisfacer los derechos más elementales de los peticionarios.

Respecto de los menores que alcanzaran la mayoría de edad entendió que ese único hecho, *per se*, no alcanzaba para excluirlos de la tutela pues mantenían el alto grado de vulnerabilidad, sin que existieran constancias de que contaran con recursos económicos propios suficientes. Asimismo, señaló que según lo establecido en el art. 658 del Código Civil y Comercial de la Nación los progenitores están obligados a prestar alimentos a los hijos hasta los veintiún años, excepto que se demostrase la existencia de recursos suficientes por parte de estos. Por último, afirmó que con relación a la alimentación, si bien en el art. 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño se prevé la obligación principal de los padres, se deja a salvo la estatal de modo subsidiario.

Indicó que aun cuando de conformidad con lo establecido en la ley 25.724 la ejecución de los programas que se implementan estaba a cargo de las provincias y los municipios, el Estado Nacional no podía desobligarse puesto que era la autoridad de control del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación establecido por dicha ley y había asumido obligaciones indelegables a nivel interno e internacional.

Por último, frente al estado de vulnerabilidad social constatado, incluyó en la decisión al nieto de los peticionarios

que había sido mencionado en los considerandos de la decisión de primera instancia mas no en la parte resolutive.

Estableció los intereses por la demora en los depósitos que habían sido fijados como medida cautelar -que tuvo por demostrada y reiterada- de acuerdo a la tasa activa del Banco de la Nación Argentina.

5°) Que, contra dicho pronunciamiento, el Estado Nacional (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) y la Municipalidad de Quilmes interpusieron recurso extraordinario (fs. 1812/1822 vta. y 1823/1836 vta.) que fueron concedidos (fs. 1858/1858 vta.).

6°) Que en su recurso extraordinario el Estado Nacional expresa que cumplió adecuadamente sus obligaciones mediante el diseño y financiación de los programas alimentarios existentes, de conformidad con lo establecido en la ley 25.724 y en el decreto 1018/2003, con lo cual no incurrió en acto u omisión ilegítima alguna que justifique la condena en su contra.

También esgrime violación a la división de poderes y a su derecho de defensa pues se le exige cumplir con obligaciones que exceden el marco de su competencia toda vez que solo tiene a su cargo el financiamiento de los programas alimentarios, quedando a cargo de las codemandadas su implementación y supervisión. Entiende que la sentencia de cámara no examinó las normas vigentes sobre planificación de decisiones estatales.

Finalmente, se agravia por la afectación del principio de congruencia pues el *a quo* se habría expedido sobre cuestiones no solicitadas por las partes. En particular, destaca la falta de petición de los actores de la inclusión de los hijos que alcancen la mayoría de edad en programas laborales y de capacitación.

La Municipalidad de Quilmes, por su parte, cuestiona la inclusión de los hijos mayores en la obligación alimentaria. Arguye que, además de contravenir las disposiciones legales sobre el punto, se afecta la autonomía municipal pues se priva al municipio de organizar adecuadamente las políticas públicas de asistencia social dado que las personas mayores de edad encuentran adecuada asistencia en las políticas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

7°) Que los recursos extraordinarios resultan formalmente admisibles pues se encuentra en juego la interpretación de normas de naturaleza federal y la decisión adoptada es contraria a las pretensiones de las recurrentes que se fundaron en ellas (art. 14, inc. 3°, de la ley 48).

8°) Que no es materia de agravios ante esta instancia la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los actores y su grupo familiar y que las circunstancias personales, económicas y sociales les impiden procurarse los medios para satisfacer, mínimamente, su derecho a la alimentación.

También puede colegirse que de no encontrarse vigente la medida cautelar dispuesta, el acuciante estado de necesidad de los actores y su grupo familiar se vería agravado.

9°) Que, ello sentado, corresponde en primer término recordar el marco normativo en el que se inserta la pretensión de autos.

I. A partir de la reforma operada en 1994, se reforzó el mandato constitucional de tutela para situaciones de vulnerabilidad como la que es objeto de examen al advertir que el Congreso debe "legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen (...) el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados

internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños..." (art. 75, inc. 23).

Esta norma dirigida específicamente al legislador federal, debe igualmente servir de pauta de orientación para toda autoridad estatal en su ámbito de competencia, que deberá además contemplar -por expreso mandato constitucional- el diseño de un régimen de seguridad social, especial e integral para proveer a la "...protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental..." (art. cit.).

II. En el plano internacional se destaca la Declaración Universal de los Derechos Humanos -de rango constitucional, art. 75, inc. 22- que reconoce a toda persona el derecho "a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios..." (art. 25).

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, prevé que los Estados Parte "...reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia" y asumen el compromiso de tomar "medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho,..." (art. 11.1).

También en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre se encuentra plasmado el derecho de toda persona "...a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad" (art. XI).

Asimismo, la Convención sobre los Derechos del Niño, prescribe que "...Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud..." (art. 24, inc.

1°) y que "...asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para (...) combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre..." (art. 24., inc. 2, ap. c).

En el ámbito interno, se creó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación (ley 25.724, reglamentada por decreto 1018/2003) que responde, según lo establecido en el art. 1°, al

cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía.

10) Que, del sistema de fuentes precitados, se desprende el reconocimiento de un derecho a la alimentación y el deber de protección de sectores especialmente vulnerables, de modo que corresponde a esta Corte establecer el alcance de dichos preceptos con relación al caso.

11) Que, esta Corte, en Fallos: 335:452, ha fijado un criterio rector en cuanto a la caracterización de esos derechos, estableciendo que no se trata de meras declaraciones sino de normas jurídicas operativas con vocación de efectividad.

En ese sentido, y con cita de lo expresado en Fallos: 322:709, se puso de manifiesto que "...la Constitución Nacional, en cuanto norma jurídica, reconoce derechos humanos para que éstos resulten efectivos y no ilusorios, pues el llamado a reglamentarlos no puede obrar con otra finalidad que no sea la de darles todo el contenido que aquélla les asigne; precisamente por ello, toda norma debe 'garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos'...y 'garantizar' significa 'mucho más que abstenerse sencillamente de adoptar medidas que pudieren tener repercusiones negativas'".

12) Que otro aspecto a considerar es que la mencionada operatividad tiene un carácter derivado en la medida en que se consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado.

Este grado de operatividad significa que, en principio, su implementación requiere de una ley del Congreso o de una decisión del Poder Ejecutivo que provoque su implementación. Ello es así porque existe la necesidad de valorar de modo general otros derechos, así como los recursos necesarios. En estos supuestos hay una relación compleja

entre el titular de la pretensión, el legitimado pasivo directo que es el Estado y el legitimado pasivo indirecto que es el resto de la comunidad que, en definitiva, soporta la carga y reclama otros derechos. Por esta razón, esta Corte no desconoce las facultades que la Constitución les asigna a los restantes poderes (nacionales o locales) para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, implementen los programas o alternativas destinadas a hacer operativo el derecho a la alimentación. Es incuestionable que no es función de la jurisdicción determinar qué planes concretos debe desarrollar el gobierno.

Todo ello implica que las normas mencionadas no consagran una operatividad directa en el sentido de que todos los ciudadanos puedan solicitar la tutela del derecho a la alimentación por vía judicial.

13) Que otra característica típica de los derechos fundamentales que consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado con operatividad derivada es que están sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial.

Lo razonable en estos casos está relacionado con el principio que "manda desarrollar las libertades y derechos individuales hasta el nivel más alto compatible con su igual distribución entre todos los sujetos que conviven en una sociedad dada, así como introducir desigualdades excepcionales con la finalidad de maximizar la porción que corresponde a los grupos de los menos favorecidos" (Rawls, John, "A Theory of Justice", 1971, Harvard College). Estos principios de igualdad democrática y de diferencia con finalidad tuitiva de los sectores excluidos deben ser respetados por quienes deciden políticas públicas.

En el campo de las reglas normativas, ello significa que hay una garantía mínima del derecho fundamental que constituye una frontera para la discrecionalidad de los poderes públicos. Para que ello sea

posible, debe acreditarse una afectación de la garantía, es decir, una amenaza grave para la existencia misma de toda persona. Estos requisitos se dan en el caso pues, como se señaló anteriormente, no está discutida la situación de acuciante necesidad de los actores respecto de una adecuada alimentación.

La razonabilidad significa, entonces, que sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona atraviese y supere las situaciones de extrema vulnerabilidad.

Esta interpretación permite hacer compatible la división de poderes, la discrecionalidad política del Poder Ejecutivo y del Congreso, con las necesidades mínimas de los sectores más desprotegidos cuando estos piden el auxilio de los jueces.

14) Que, frente al contexto descripto, se impone dilucidar si, en el caso concreto, los agravios del Estado Nacional y de la Municipalidad de Quilmes resultan atendibles.

En primer término, corresponde rechazar los argumentos referidos a la idoneidad de la vía escogida. En este sentido, debe recordarse que esta Corte la ha tenido por particularmente pertinente cuando se trata de la preservación de la salud y la integridad psicofísica (Fallos: 336:2333 y sus citas). También se ha sostenido que los jueces deben buscar soluciones procesales que utilicen las vías más expeditas, a fin de evitar la frustración de derechos fundamentales.

No puede discutirse que en el caso, donde está en juego el derecho de la alimentación, existe la necesidad de una tutela judicial que no puede ser derivada al trámite de un juicio ordinario.

15) Que tampoco puede tener acogida favorable la pretendida exclusión de responsabilidad del Estado Nacional basada en que con la creación del Programa de Nutrición y Alimentación Nacional (ley 25.724 y dto. 1018/2003) habría cumplido con los mandatos que impone la normativa vigente.

Es de particular importancia recalcar que en el art. 1° de la ley citada se establece el deber indelegable del Estado Nacional de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía.

Frente a la claridad del precepto no parece viable escudarse en el hecho de que la ejecución del programa haya sido puesta en cabeza de la provincia y los municipios.

Es que, sin entrar a considerar la validez de tal temperamento, debe requerirse cuanto menos un adecuado control en el cumplimiento de las políticas públicas adoptadas en la materia; máxime cuando se ha erigido en la autoridad de aplicación y control del programa en cuestión. Por lo demás, no parece prudente que los titulares de derechos fundamentales como el que suscita la intervención del Tribunal en autos deban sufrir las consecuencias de las desinteligencias que existan entre las distintas jurisdicciones intervinientes en el desarrollo de los planes. En Fallos: 323:3229 este Tribunal ha establecido un criterio que, si bien con referencia a la materia sanitaria, resulta plenamente aplicable al caso de autos. Se sostuvo en el referido precedente que las obligaciones sanitarias de la autoridad local no implican desconocer el deber de coordinación con el Estado Nacional, el que debe acudir en forma subsidiaria, de manera de no frustrar los derechos de la amparista.

De no ser así, las leyes sancionadas en la materia no dejarían de ser sino enfáticas enumeraciones programáticas vacías de operatividad. En este contexto, no puede soslayarse la función rectora que ejerce en este campo a través del ministerio demandado, para garantizar el tratamiento sanitario, coordinando sus acciones con los estados provinciales, sin mengua de la organización federal y descentralizada que corresponda para llevar a cabo tales servicios.

En síntesis, frente al énfasis puesto en los tratados internacionales para preservar el derecho a la alimentación del "grupo vulnerable" que se presenta en el *sub lite*, el Estado no puede desentenderse de sus deberes haciendo recaer el mayor peso de las obligaciones debidas en otras jurisdicciones, pues lo fundamental es que, conforme al régimen legal, este debe asistirlo. Ello es así, sin perjuicio de los eventuales deslindes y compensaciones que pueda reclamar por las vías pertinentes de quien en definitiva resulte obligado o que, en su caso, ejerza la actividad que crea conveniente para lograr la adecuada participación de las restantes jurisdicciones (Fallos: 329:2552).

16) Que en cuanto a la extensión de la condena a los hijos que alcancen la mayoría de edad, los agravios de los recurrentes no refutan los argumentos del *a quo*. En efecto, lo substancial del pronunciamiento que se cuestiona se vincula, especialmente, con el alto grado de vulnerabilidad en el que se encuentra todo el grupo familiar de los actores, reforzado por el hecho de que ninguno de los hijos que alcanzaron la mayoría de edad cuenta con recursos propios para hacer frente a las necesidades más básicas.

Nada de ello ha sido desvirtuado.

En su lugar, se intenta demostrar, de manera tardía, que se ha violado el principio de congruencia. Al respecto, debe señalarse que al momento

de contestar los agravios de la actora contra la decisión de primera instancia de excluir de la sentencia a los hijos que alcancen la mayoría de edad, la Municipalidad de Quilmes efectuó una mera oposición formal carente de fundamento legal. El Estado Nacional, por su parte, no contestó los agravios e insistió con la postura de que no es el obligado.

17) Que, amén de la omisión señalada, resulta oportuno señalar que la mera manifestación de insuficiencia presupuestaria o el eventual desequilibrio económico que la tutela otorgada por la cámara pudiera causar es una cuestión que, frente a la entidad de los derechos en juego, debe ser debidamente probada por quien la alega. Es decir, no se puede sostener que los demandados tengan obligaciones más allá de sus reales capacidades económicas ni tampoco que las limitaciones de recursos no deban ser tenidas en cuenta al momento de determinar el alcance de sus deberes. Simplemente, se trata de que quienes pretendan escudarse en una imposibilidad de cumplimiento demuestren que han realizado todos los esfuerzos a su alcance para satisfacer sus deberes; máxime cuando la obligación está en cabeza del Estado (nacional, provincial o municipal), pues es quien cuenta con la información presupuestaria.

18) Que, por último, los agravios dirigidos a cuestionar la tasa de interés fijada ante la demora en el cumplimiento de la manda judicial, son inadmisibles (art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por todo lo expuesto, se declaran admisibles los recursos extraordinarios y se confirma la sentencia apelada. Con costas. Notifíquese y devuélvanse.

Recursos extraordinarios interpuestos por el **Estado Nacional (Ministerio de Desarrollo Social)**, representado por el **Dr. Patricio Martínez** y por la **Municipalidad de Quilmes**, representada por el **Dr. Ignacio Chiodo**, con el patrocinio letrado de la **Dra. María Cecilia Oricchio**.

Tribunal de origen: **Cámara Federal de La Plata, Sala II**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal n° 2 de La Plata**.