

CA Juzgado 7C

Fecha de emisión de notificación: 31/octubre/2024

Sr/a: DR. FABIAN CANDA

Domicilio: 20160546612

Tipo de domicilio

Electrónico

Carácter: **Sin Asignación**

Observaciones especiales: **Sin Asignación**

Copias: **N**

Tribunal: **JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7 - sito en CARLOS PELLEGRINI 685 PISO 4°**

Hago saber a Ud- que en el Expte Nro. **935 / 2024** caratulado: **UNION DE TRABAJADORES DE LA ECONOMIA POPULAR Y OTRO c/ EN-M CAPITAL HUMANO-RESOL 13/24 s/AMPAROS Y SUMARISIMOS**

en trámite ante este Tribunal, se ha dictado la siguiente resolución:

Queda Ud. legalmente notificado

Buenos Aires, de octubre de 2024. BPM

Fdo.: PABLO MARTIN RIVAS, PROSECRETARIO ADMINISTRATIVO



Poder Judicial de la Nación

**JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7**

EXPTE. CAF N° 935/2024

**“UNION DE TRABAJADORES
DE LA ECONOMIA POPULAR
Y OTRO c/ EN-M CAPITAL
HUMANO-RESOL 13/24 s/
AMPAROS Y SUMARISIMOS”**

Buenos Aires, fecha de firma electrónica.-

Y VISTOS:

Estos autos caratulados en la forma que se indica en el epígrafe, en trámite por ante este Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 7, que se encuentra en condiciones de dictar sentencia, de los que;

RESULTA:

1.- A fojas 115/131, se presenta la Unión de Trabajadoras y Trabajadores de la Economía Popular (en adelante, UTEP) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (en lo sucesivo, CELS), y promueven acción de amparo colectivo en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional contra el Estado Nacional – Ministerio de Capital Humano (en adelante, MCH), con el objeto de garantizar el derecho a la alimentación adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional de todas las personas que asisten a comedores y merenderos comunitarios, proporcionando alimentos de calidad, adecuados y en cantidad suficiente en atención a la obligación de progresividad y no regresividad en la materia.

Solicitan, que el MCH cese su conducta omisiva –a la que califican como una “vía de hecho”- mediante la cual ha interrumpido el abastecimiento de alimentos e insumos para los comedores y merenderos comunitarios.

En dicho marco, requieren el dictado de una medida cautelar, en los términos del artículo 14 de la Ley N° 26.854, a fin de que se ordene al demandado a la entrega de alimentos e insumos de forma inmediata para el sostenimiento de los comedores y merenderos comunitarios del Registro Nacional de Comedores y Merenderos



Comunitarios (en adelante, RENACOM), en el contexto de las Leyes Nros. 25.724 y 27.642.

Hacen hincapié en que, cumplimentan con todos los requisitos para la admisibilidad de la acción como un amparo colectivo, al especificar la clase afectada, la legitimación, la representación adecuada y la homogeneidad y pluralidad de los posibles afectados.

Precisan, que la accionada incumple con su obligación de “garantizar la seguridad y la soberanía alimentaria de toda la población argentina, con especial atención a los sectores en situación de mayor vulnerabilidad económica y social” (*sic*), en el contexto de los Planes Nacionales de Seguridad Alimentaria (Resolución MDS N° 2040/2003) y Argentina contra el Hambre (Resolución RESOL-2020-8-APN-MDS) de conformidad con lo dispuesto por las Leyes N° 25.724 y 27.642.

Explican, que en la República Argentina existen más de 40.427 Espacios Socio Comunitarios conformados por comedores y merenderos que reciben a niños, niñas, adolescentes y adultos mayores para garantizarles un plato de comida al día, además de ser un espacio de contención y asistencia.

Manifiestan que la demandada es el órgano competente para dar plena efectividad a sus pedidos, ya que su función es garantizar la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza, el desarrollo de igualdad de oportunidades para los sectores más vulnerables, en particular para las personas con discapacidad, las niñas, los niños y adolescentes, las mujeres y los adultos mayores, la protección de las familias y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias.

Detallan que la Administración Pública, a fin de cumplir con dichas obligaciones, implementó tres instrumentos:

i) La Resolución ex MDS N° 2458/2004, por la que el MCH tiene la facultad de subsidiar a personas físicas (por una única vez si es dinero y sujeto a análisis si fuese otra prestación) o instituciones (organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales u organizaciones sociales) a través de sumas de dinero, insumos, bienes y/o servicios para dar respuesta a necesidades sociales que no puedan resolverse en tiempo oportuno con recursos propios del Estado. Aclara que esto es financiado con el Presupuesto Nacional.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

ii) El Proyecto PNUD ARG/20/004 Revisión “A” “Abordaje Comunitario del Plan Nacional Argentina Contra el Hambre”, mediante el cual ingresan fondos internacionales específicos que tienen como objetivo la transferencia de fondos a los comedores y/o merenderos que asisten a población vulnerable. Explican que, mediante este programa, ingresaron fondos internacionales específicos que tienen como objetivo general favorecer la resignificación de la política alimentaria e impulsar y afianzar acciones en todo el país, de acuerdo a las necesidades sociales y alimentarias. Manifiestan que, por el mismo, el MCH transfiere fondos a las organizaciones comunitarias que brindan servicios alimentarios, es decir a los comedores y/o merenderos, y acompaña con asistencia técnica y capacitaciones en alimentación, nutrición, alimentación y género. Aclaran que su vigencia es hasta el 01/06/25.

iii) El “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria” establecido por la Ley N° 25.724, cuyo objetivo es garantizar el derecho a la alimentación de todas las personas y posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social a una alimentación complementaria, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país. Relatan que, para cumplir con estos fines, el Estado resolvió: *a)* brindar apoyo alimentario a organizaciones comunitarias (merenderos) por transferencia de fondos para el financiamiento de meriendas reforzadas en los merenderos de las zonas de mayor vulnerabilidad social; y *b)* otorgar asistencia alimentaria directa por medio de una entrega mensual de modelos alimentarios a organizaciones sociales, a fin de cubrir las necesidades primarias de las personas. Puntualizan que, ambas, se ejecutan por medio de convenios con las organizaciones y están establecidas en la Ley N° 25.724, los Decretos Nros. 1018/03 y “2040/03” (*sic*) y se financiaban por el Programa 26 “Políticas alimentarias” del Presupuesto Nacional.

Indican que, para el cumplimiento de este último plan, la Administración Nacional diseñó el proyecto “Apoyo a comedores y/o merenderos” con espacios socio comunitarios registrados en el RENACOM y se celebraron convenios para la provisión de subsidios monetarios o de entrega de alimentos e insumos con tal destino.

Destacan que el RENACOM fue creado con el objeto de contar con información precisa y confiable que permita acompañar y



fortalecer las iniciativas sociales y comunitarias que brindan asistencia alimentaria y nutricional y han sido validados por el ex Ministerio de Desarrollo Social.

Afirman que, en el ejercicio 2023, el MCH contaba con un presupuesto asignado de \$2.073.416,30 y destinaba un 39,69%, a las políticas alimentarias, un 48,17%, al programa Potenciar Trabajo, y un 10,36% a otros programas del Ministerio.

Relatan que ese presupuesto fue prorrogado por el Decreto N° 88/23, sin perjuicio de que -a su juicio-, la partida fue subejecutada, interrumpiendo por vías de hecho las políticas alimentarias y dejando a comedores y merenderos comunitarios sin apoyo de ningún tipo.

Insisten en que los tres programas descriptos tienen, en la actualidad, fondos disponibles para ejecutarse y poder garantizar un refuerzo alimentario, pero que la demandada no los ejecuta ni llegan alimentos o fondos a estos centros comunitarios.

Aseveran, que esta conducta de parte del Estado Nacional le provoca los siguientes perjuicios:

a) La omisión de fortalecer los comedores y merenderos comunitarios que buscan garantizar el derecho a la alimentación, al que colocan en riesgo junto con el derecho a la salud, a la vida digna y a la integridad física y mental, y los demás previstos en los Instrumentos Internacionales, en un contexto de crisis económica y social con un aumento sostenido y generalizado de los precios de los alimentos.

b) Vulnere el derecho a la seguridad social reconocido en los Instrumentos Internacionales de jerarquía constitucional. Fundamentalmente, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el cual “[el comité del DESC sostuvo que] la seguridad social como un bien social que permite mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social y promover la inclusión social, vinculándolo directamente con la dignidad humana (...) destacó que uno de ellos es el funcionamiento de un sistema en el ámbito nacional que garantice las prestaciones correspondientes a los riesgos e imprevistos sociales (...). Particularmente en el caso de Argentina, el Comité recomendó fortalecer las asignaciones sociales fundamentales para asegurar la alimentación de las poblaciones desfavorecidas” (*sic*).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

Agregan que, pese a las funciones del MCH, previstas en el Decreto N° 8/23, en los hechos se verifica que dejó de proveer alimentos a los comedores y merenderos y de brindar prestaciones económicas necesarias para los espacios comunitarios puedan acceder a garantizar el alimento de quienes así se lo requieren.

Citan jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que alude al reconocimiento del derecho de la protección social, en particular, en lo relativo a la pensión por invalidez de las personas migrantes o del derecho de las mujeres privadas de libertad y el de sus hijos al acceso a la asignación universal por hijo.

c) La decisión de interrumpir la entrega de insumos y prestaciones monetarias a los espacios comunitarios, tiene un impacto desproporcionado en las mujeres, que son quienes en gran medida asumen las tareas de cuidado de niños, niñas, adolescentes y personas mayores y quienes están principalmente a cargo de los comedores y merenderos comunitarios en las organizaciones sociales. Explican que, la interrupción de la entrega de alimentos y prestaciones monetarias provoca que los cocineros y coordinadoras que trabajan en los comedores y merenderos tengan que llevar adelante su trabajo sin insumos y con una importante sobrecarga de tareas ante la demanda de comida en un contexto de crisis generalizada. Agregan que, estos espacios comunitarios, son mantenidos por trabajadoras que no tienen remuneración por estas tareas y que, además, prestan su labor en el mercado y en sus hogares. Por ello, piden que se tenga en cuenta a la hora de juzgar la perspectiva de género.

d) La gran mayoría de personas que son asistidas por los grupos comunitarios son niños, niñas y adolescentes, así como mujeres que generalmente son las madres o referentes de la crianza. Afirman que la falta de acceso a una alimentación adecuada y del agravamiento de la pobreza tiene un impacto irreversible en las infancias, condicionando sus proyectos de vida, razón por la cual -entienden- que resulta necesario considerar los estándares de derechos humanos vinculados.

Citan un informe de UNICEF para aseverar que el 51,5% del total de niños, niñas y adolescentes del país, residen en hogares cuyos ingresos no alcanzan para adquirir en el mercado una canasta básica total de bienes y servicios, y un 13,2%, vive en hogares



extremadamente pobres o indigentes, con ingresos inferiores a los necesarios para comprar una canasta básica de alimentos. Expresan que eso equivale a 6,8 millones de personas menores de 18 años en la pobreza monetaria y unos 1,7 millones en la pobreza monetaria extrema.

Finalmente, fundan en derecho, ofrecen prueba y hacen reserva del caso federal.

2.- A fojas 124 se remite la causa al Sr. Fiscal Federal a fin de que expida con relación a la competencia del Tribunal, quien dictamina a fojas 135/137.

3.- A fojas 138/145, con fecha 06/03/24, el juzgado se declara incompetente para entender en autos y ordena su remisión a la Cámara Federal de la Seguridad Social, lo que se cumple el 07/03/24.

4.- A fojas 160, el 25/03/24, el Juzgado Federal de la Seguridad Social Nº 7 se declara incompetente y remite las actuaciones a este Tribunal –lo que se cumple el 09/04/24- (v. fs. 162).

5.- A fojas 138/145, se presentan la Asociación Civil Amanecer de los Cartoneros, la Federación de Cooperativas de Reciclado Limitada, la Fundación Firmeza y Tesón y la Asociación Civil La Salud en Comunidad, en su carácter de organizaciones de la sociedad civil nucleadas dentro de la UTEP, a fin de manifestar la “profunda preocupación producto de la falta de cumplimiento por parte del Ministerio de Capital Humano de la Nación en torno a garantizar los alimentos básicos a la población, lo cual ha provocado que los merenderos y comedores inscriptos en el Registro Nacional de Comedores y Merenderos Comunitarios de Organizaciones de la Sociedad Civil (ReNaCoM), como aquellos que desde nuestras entidades impulsamos ... se encuentran hoy en una situación crítica para poder contener la creciente demanda alimentaria de los barrios donde desarrollan su actividad” (*sic*).

6.- A fojas 253/261, con fecha 12/04/24, atento a la gravedad de las denuncias formuladas por los amparistas, el Tribunal





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

reassume la competencia declinada a fojas 138/145, a fin de no postergar el conocimiento del asunto, habida cuenta los derechos que se alegan vulnerados, así como sus efectos disvaliosos. Asimismo, se ordena a la UTEP-CELS que acrediten la existencia de una causa fáctica común (conf. “Halabi, Ernesto c/P.E.N. –ley 25.873, dto 1563 s/ amparo ley 16.986”, sentencia del 24 de febrero de 2009, Fallos: 332:111).

Finalmente, respecto a la presentación realizada por la Asociación Civil Amanecer de los Cartoneros, la Federación de Cooperativas de Reciclado Limitada y Fundación Firmeza y Tesón, se dispuso que aclaren la actitud procesal a seguir en estos obrados.

7.- A fojas 262/263, la “Asociación Civil el Amanecer de los Cartoneros”, la “Federación de Cooperativas de Reciclado Limitada”, la “Fundación Firmeza y Tesón” y la “Asociación Civil La Salud en Comunidad” solicitan que se los reconozca en calidad de terceros interesados en el marco del proceso, debido a que son entidades civiles que afirman haber suscripto acuerdos con el ex Ministerio de Desarrollo Social a los efectos de poder abastecer de comida a los cientos de comedores comunitarios y merenderos.

8.- A fojas 262/265, el CELS y la UTEP manifiestan que la causa fáctica común que provoca la lesión de los derechos que alegan es “la interrupción de la provisión de alimentos e insumos a los comedores y merenderos comunitarios inscriptos en el Registro Nacional de Comedores y Merenderos Comunitarios de Organizaciones de la Sociedad Civil (RENACOM) a través de vías de hecho y/o decisiones administrativas que desconocemos”.

9.- A fojas 264, el Tribunal –previo a proveer- requirió que indiquen las mencionadas asociaciones “el o los domicilios donde funcionan los comedores o merenderos (cuya inscripción esté vigente en el RENACOM), identifique la cantidad de habitantes que asisten a cada uno de ellos, así como también la cantidad de comida que requiere abastecer, por el entonces Ministerio de Desarrollo Social de la Nación o, para el caso, los acuerdos suscriptos durante el primer trimestre del año 2023”.



10.- A fojas 275/276, el Tribunal tuvo por presentados a la “Asociación Civil el Amanecer de los Cartoneros” y la “Federación de Cooperativas de Reciclado Limitada”, por haber dado cumplimiento a lo requerido a fojas 264, toda vez que denuncian estar inscriptos en el RENACOM y aseveran poseer comedores en varias regiones, en los términos del artículo 90, inciso 2°, del CPCCN.

Asimismo, se ordenó la remisión de la causa al Ministerio Público de la Defensa a fin de que asuma representación y se expida sobre la cuestión litigiosa, en los términos de los artículos 35 y 43 de la Ley N° 27.149.

11.- A fojas 277/278, se presenta la Defensora Pública Oficial ante los Tribunales Federales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, asume la representación en los términos del artículo 103 del Código Civil y Comercial de la Nación y adhiere a lo solicitado por el CELS y la UTEP en su escrito inicial, “punto VI” (v. fs. 115/131) y a la existencia de la causa fáctica común (v. fs. 262/265).

12.- A fojas 279, se tiene por presentada a la Defensora Pública Oficial y por asumida la representación en protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que asisten a comedores y merenderos comunitarios en el territorio nacional.

13.- A fojas 291/304 –previo dictamen del Fiscal Federal de fojas 280/289- el Tribunal entiende, de manera preliminar, que se dan las circunstancias previstas en el Reglamento de Actuación en Procesos Colectivos y solicita al Registro Público de Procesos Colectivos que se expida en los términos de la Acordada CSJN N° 12/16.

14.- En este orden, a fojas 305, el Sr. Fiscal Federal dictamina que “no asumirá la calidad de parte en las presentes actuaciones”.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

15.- A fojas 307/318, en virtud de lo informado por el Registro Público de Procesos Colectivos, se declara *-prima facie-* formalmente admisible la acción colectiva entablada.

En consecuencia, 1º) se identifica provisoriamente la composición del colectivo, constituida por aquellas personas –entre los cuales se encuentran los grupos calificados por las y los convencionales constituyentes de la reforma del año 1994 como eternamente desaventajados las niñas, niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores y discapacitados, en los términos del artículo 75, inciso 23 de la Constitución Nacional– que asisten a los comedores y merenderos comunitarios registrados, validados y matriculados; 2º) se identifica como objeto de la acción el restablecimiento de la entrega de alimentos e insumos de forma inmediata para el sostenimiento de los comedores y merenderos comunitarios registrados, validados y matriculados en el Registro Nacional de Comedores y Merenderos Comunitarios; y 3º), se identifica al sujeto demandado: Estado Nacional – MCH.

Además, se dispone la inscripción definitiva de la presente acción en el Registro aludido y la publicación de edictos.

Asimismo, en uso de las facultades de dirección del proceso (conf. art. 36 del CPCCN), el Tribunal requiere al MCH que acompañe copia de los antecedentes administrativos pertinentes relativos a la acción y, dé cuenta de la política pública destinada a garantizar el derecho a la alimentación de las personas en situación de vulnerabilidad.

En particular, le solicita que: **(i)** Detalle los comedores y merenderos inscriptos en el registro del “RENACOM”, informando su domicilio y el responsable y/o referente del comedor y/o merenderos. Asimismo, informar la fecha de registración, y la fecha de caducidad del registro; **(ii)** Qué derechos y obligaciones implica la inscripción en el registro del “RENACOM”; **(iii)** Detalle los comedores y merenderos con inscripción definitiva en el “RENACOM” que en la actualidad se encuentren “registrados”, “validados” y con matrícula “activa”; **(iv)** Informe sobre el PNUD 20/004: Partidas asignadas; partidas recibidas; partidas ejecutadas; desagregar detalle de destino de las partidas ejecutadas; Anualizar el movimiento de fondo en cuestión; **(v)** Qué tipo de organización y asociaciones suscribieron convenios en el marco del PNUD y cuantos poseen y cuales tienen convenio vigente al 2024 y



cuales tenían Convenio Vigente al año 2023; **(vi)** Presupuesto ejecutado por mes desde enero de 2023 a la fecha desagregado, especificando montos destinados a la ejecución de Convenios por Resolución ex MDS N° 2458/2004, Proyecto PNUD y Plan Nacional de Seguridad Alimentaria Programa 26, incluyendo transferencia de fondos y cumplimiento en especie desagregado por ubicación geográfica; **(vii)** Informe las partidas presupuestarias asignadas 2022, 2023 y 2024 para la provisión del punto anterior; **(viii)** Cantidad de procesos licitatorios y/o contrataciones para la adquisición de alimentos y/o insumos destinados a la provisión de alimentos para los períodos 2022, 2023 y 2024; y, **(ix)** Acompañe copia de los dictámenes de las respectivas Comisiones Evaluadoras y los consecuentes actos de adjudicación en cada una de los procesos referidos en el punto anterior. Para el caso que no hubiera acto de adjudicación, solo se deberá acompañar el acto administrativo de clausura del proceso.

16.- A fojas 329/331 -a raíz de la publicación de los edictos antes ordenada- se presenta el Movimiento Social Independiente de Jubilados y Desocupados e informa que tiene comedores a su cargo, por lo que solicita que el Tribunal lo tenga por presentado en su calidad de tercero interesado.

17.- Así las cosas, a fojas 332, el Tribunal requiere a los presentantes que acrediten personería y suscriban el escrito.

18.- A fojas 352/365, se presenta la AJUS La Plata, Berisso y Ensenada Asociación Civil y solicita ser incorporada al proceso, por “tener un interés en el resultado del litigio”.

19.- A fojas 366, se tiene por presentada a la AJUS La Plata, Berisso y Ensenada Asociación Civil.

20.- A su turno, a fojas 382/384, se presenta la Fundación Isla Maciel, y asevera tener interés en el pleito por contar “con comedores comunitarios donde asisten a diario familias, niños, niñas, personas





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

adultas mayores que se encuentran perjudicados ante la falta de entrega de alimentos e insumos por parte del Ministerio de Capital Humano”.

21.- A fojas 385, el Tribunal solicita a la Fundación Isla Maciel que acredite el vínculo invocado con el comedor comunitario aludido.

22.- A fojas 397/439, el Movimiento Social Independiente de Jubilados y Desocupados acompaña nómina de comedores con preinscripciones en el RENACOM.

23.- Por su parte, a fojas 386/396, la Fundación Isla Maciel acompaña la información requerida por el Tribunal.

24.- A fojas 440/445, se presenta la Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS) y manifiesta su interés en participar en el proceso, por ser una asociación civil que trabaja en la protección y promoción de políticas públicas de derechos humanos y, en particular, por el derecho humano a la salud y a la alimentación adecuada, y que tiene como fin asegurar el respeto y la tutela de los derechos, libertades y garantías consagrados en la Constitución Nacional y en los Instrumentos Internacionales de los que el Estado es parte.

25.- En consecuencia, a fojas 445, se tiene por presentada a FUNDEPS y a la Fundación Isla Maciel en los términos del artículo 90, inciso 2°, del Código de rito.

Asimismo, se ordena al Movimiento Social Independiente de Jubilados y Desocupados que cumpla acabadamente con lo requerido a fojas 332.

26.- Por conducto de los oficios DEO Nros. 14349926 y 14393138, del 18/06/24 y 19/06/24, respectivamente, el MCH remite la información vinculada a lo solicitado en la resolución de fojas 307/318, de lo que, a fojas 448, se corre traslado a las partes.

Al respecto, por el oficio DEO Nro. 14349926, se detallaron las políticas públicas implementadas en materia de alimentación.

Por otra parte, se dio cuenta de los alcances e implicancias de la inscripción de los comedores y merenderos en el RENACOM, así como aquellos “registrados”, “validados” y con matrícula “activa”.

Asimismo, se indicaron las asociaciones suscribieron convenios en el marco del PNUD y cuántos poseen y cuáles tienen convenio vigente al 2024 y cuáles lo tenían al año 2023.

Se detalló el presupuesto ejecutado por mes desde enero de 2023 a la fecha, desagregado, especificando montos destinados a la ejecución de Convenios por Proyecto PNUD, así como las partidas presupuestarias asignadas 2022, 2023 y 2024.

Se mencionó la cantidad de procesos licitatorios y/o contrataciones para la adquisición de alimentos y/o insumos destinados a la provisión de alimentos para los períodos 2022, 2023 y 2024.

En último orden, sin sistematizar, se acompañó copia de diversos actos administrativos, informes vinculados a las contrataciones efectuadas en 2022 y 2023, registro de comedores y merenderos preinscriptos, registro de comedores y merenderos con matrícula vigente, registro de comedores con registro PNUD 2023/2024, y demás documental vinculada con la información requerida.

Todo ello en formato *drive*, en las siguientes carpetas:

“PROCEDIMIENTOS 23 ALIMENTOS”: compuesta por diversos actos administrativos e informes vinculados a contrataciones realizadas en el año 2023.

“PROCEDIMIENTOS 22 ALIMENTOS”: contiene diversos actos administrativos e informes vinculados a contrataciones realizadas en el año 2022.

“SSPS”: Consta de 7 archivos denominados:

i) “Registro Nacional de Comedores y Merenderos – preinscriptos” (en formato excel) en el que se indican 47.531 comedores preinscriptos en el RENACOM;





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

ii) Memorandum ME-2024-62124624-APN-SSPS#MCH, en el que se detallan las políticas públicas implementadas en materia alimenticia, suscripto por el Subsecretario de Políticas Sociales;

iii) “2.IV. PNUD (1)”: Presupuesto ejecutado en el marco de Convenios por Proyecto PNUD 20/004; desde enero de 2023 a la fecha, desagregado por concepto.

iv) “2.V. Org. con convenios vigentes 2023 - 2024 PNUD”: se listan los convenios vigentes en el marco del programa “Abordaje Comunitario” PNUD ARG 20/004, para el año 2023 y 2024 –en solapas separadas- con descripción del proyecto, CUIT, organización solicitante, municipio y provincia y tipo de organización, en formato excel.

v) “2.IV. - 2.VII. PNUD”, en el que se detallan las partidas asignadas para el año 2022, 2023 y 2024, indicando fecha, resolución y monto en pesos. Para los años 2023 y 2024 se precisan, además, las partidas recibidas y las ejecutadas, desagregadas en monto acreditado, fecha, “e-sidif”, mes, monto alimentario, monto destinado a gastos operativos y total ejecutado, en formato excel;

vi) “2.I y 2.III. Base Registro Nacional de Comedores y Merenderos”, indicando 3615 comedores y merenderos inscriptos, que poseen matrícula activa, y su ubicación geográfica, en formato excel;

vii) “2.IX. Actas 2023,2024. PNUD”: conteniendo actas realizadas en el marco del PNUD ARG 20/004, vinculadas a las Licitaciones Públicas IAL 2023 y 2024, en formato pdf.

Luego, mediante el oficio DEO 14393138, del 19/06/25, el MCH volvió a detallar los Convenios vigentes con Organizaciones en el marco del Proyecto PNUD 20/004 (v. *supra*, punto iv).

27.- A fojas 449/453 y 454/456, se presenta el MCH y sin perjuicio de señalar que –a su entender- la totalidad de la información requerida a fojas 307/318 ya fue aportada en autos, agrega información complementaria.

Al respecto, destaca que el objeto de la presente acción ha devenido abstracto “atento la situación actual en política alimentaria en la presente administración”.

En ese orden, afirma que el derecho se encuentra plenamente garantizado y se está ejecutando más presupuesto y realizando más políticas públicas que en los ejercicios anteriores.

Enfatiza en que no se ha retrocedido sino que se ha avanzado en materia de política alimentaria, a la par que la entrega de alimentos a comedores es continua y eficiente, “estando además la misma respaldada por otros planes de política alimentaria que a la luz de las situaciones públicamente ventiladas (existencia de comedores fantasmas, reventa de mercadería y demás situaciones oportunamente denunciadas en el fuero criminal), resultan más eficientes y transparentes y evitan la intermediación de organizaciones y terceros que nada tienen que ver con el derecho alimentario de la población”.

Precisa que el objetivo de esta Administración es que los recursos lleguen de manera directa a los más vulnerables, pues –según indica- siempre que se establece un intermediario se predispone a que se den hechos de corrupción.

Señala que “...ha entregado alimentos y tiene un plan para su distribución futura; ha ejecutado en mayor medida los convenios internacionales y el presupuesto en materia alimentaria que administraciones anteriores...”, poseyendo amplia discrecionalidad en este sentido, que el Poder Judicial no puede desconocer sin vulnerar la división de poderes.

Acompaña además, el memorándum ME-2024-6594871-APN-SSPS#MCH, por el que dio cuenta del Convenio suscripto con la organización CONIN; el Programa general de distribución elaborado para la entrega de los alimentos existentes en los depósitos ubicados en las localidades de Villa Martelli, partido de Vicente López y Tafí Viejo provincia de Tucumán; los Convenios suscriptos con organizaciones no gubernamentales para asistencia de comedores y merenderos registrados en el RENACOM; los alimentos distribuidos a la fecha y constancia de entrega/recepción y destinatarios; y los Convenios y programas en trámite de aprobación.

En tal sentido, incorporó -en un archivo en formato *drive*- las siguientes carpetas:





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

i) “Constancia de entrega de alimentos”, conteniendo a su vez dos carpetas, en la que se exhibe el acta de recepción del 10/06/24 y el informe IF-2024-65399076-APN-DL%MDS(1) (en formato pdf).

ii) “Salidas y distribución de alimentos”, detallando beneficiarios y provincia (formato excel).

iii) “Punto 6. Convenios en trámite de aprobación”, mencionando 28 Convenios que cuentan con dictamen jurídico y 1908 Comedores Comunitarios que se encuentran incorporando información (formato excel).

iv) “Punto 4. Convenios suscriptos con ONG”. Allí se indica la Resolución aprobatoria, la organización y el nombre del proyecto (formato excel).

v) “Detalle de distribución de alimentos con fecha próxima a vencer” (formato excel).

vi) “Detalle de alimentos con vencimiento posterior” (formato excel).

vii) Convenio con CONIN (en formato pdf).

28.- A fojas 457, se corre traslado a las partes de las respuestas de los oficios y de las manifestaciones vertidas por el MCH y de la documentación acompañada a fojas 454/456 y 449/453.

29.- A fojas 508/522, la UTEP y el CELS contestan el traslado conferido.

30.- A fojas 491/492, la Fundación Isla Maciel contesta el traslado oportunamente conferido.

Describe el procedimiento llevado durante el año 2024 para que la Fundación obtenga el desembolso de los fondos para alimentos por parte del MCH.

31.- A fojas 493/507, contesta el traslado la “Asociación Civil Amanecer de los Cartoneros”, reproduciendo, en lo sustancial, los argumentos esgrimidos por la UTEP y el CELS a fojas 508/522.

32.- A fojas 460, la Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS) contesta el traslado y adhiere a lo expuesto por la UTEP y el CELS a fojas 508/522.

33.- A fojas 523, en cuanto ahora interesa, por razones de celeridad, buen orden procesal y teniendo en cuenta la multiplicidad de demandantes e intervinientes, se hace saber a las organizaciones intervinientes que deberán designar a un representante adecuado para tramitar la medida interina y la acción promovida.

34.- A fojas 524/525, la AJUS La Plata, Berisso y Ensenada Asociación Civil, solicita el rechazo de lo manifestado por el MCH y adhiere a lo expuesto por la UTEP y el CELS a fojas 508/522.

Postula, además, que el MCH se contradice pues, tras sostener que lo que se pretende es la eliminación de intermediarios, luego incorpora uno nuevo, la “Fundación Cooperadora de la Nutrición Infantil-CONIN”.

Agrega que se desconoce si los comedores y merenderos apadrinados por CONIN poseen una correcta inscripción en el RENACOM. Aclara que lo que se repartirán son sólo aquellos alimentos próximos a vencer en julio y agosto de 2024.

35.- A fojas 526, se tienen por contestados los traslados, se da intervención a la Sra. Representante del Ministerio Público de Defensa y se ordena librar oficio al Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 7, Secretaría 14, de esta ciudad, a fin de requerirle que se informe el estado actual de las actuaciones caratuladas “Denunciado: Pettovello, Sandra Viviana s/ Abuso de Autoridad y Viol. Deb. Func. Publ. (art.248) Denunciante: Grabois, Juan y otros” (Expte. CFP N° 357/2024)

Asimismo, se dispone el libramiento del oficio al Estado Nacional - MCH a fin de que en el plazo de cinco (5) días evacúe el informe previsto en el artículo 8° de la Ley N° 16.986.

36.- A fojas 532/534, la Defensora Pública Oficial ante los Tribunales Federales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contesta el traslado conferido a fojas 457.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

En su dictamen afirma que, conforme se desprende de las constancias de la causa, la Subsecretaria de Políticas Sociales de Capital Humano informó los planes y programas vinculados a las prestaciones alimentarias existentes que se encuentran vigentes en la actualidad. Al respecto, mencionó “el Plan Nacional de Argentina contra el hambre (RESOL-2020-8-APN-MDS), el Programa Nacional Alimentar Comunidad (RESOL-2023-230-APN#MDS) y el Programa de Naciones Unidas PNUD Abordaje Comunitario”.

Asimismo, destaca que la Convención sobre los Derechos de los Niños coloca en cabeza del Estado el deber de adoptar medidas apropiadas para ayudar a los padres, madres y a otras personas responsables de los niños, niñas y adolescentes a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, debe proporcionar asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda (artículo 27, pto. 3, CDN). Cita la observación general número 7 del Comité de los Derechos del Niño, así como también la Observación General número 12 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU.

En ese marco protectorio, advierte que de las constancias agregadas a la causa denunciadas por la demandada se evidencia que los programas alimentarios por ella explicados estarían vigentes. En ese contexto, a fin de asegurar que la totalidad de los comedores y merenderos incluidos en los planes y programas denunciados puedan encontrarse operativos y cumplir con sus tareas, resulta necesario que se adopten medidas en el marco del presente proceso.

En base a lo expuesto, solicita que se ordene al Estado Nacional de manera preventiva que mantenga las políticas alimentarias que informó vigentes y asegure su ejecución, siempre que se verifiquen los requisitos normativos esenciales que deben reunir los destinatarios, hasta tanto se resuelva el presente “proceso constitucional” (sic).

Por otra parte, hace especial referencia a la escasa información que se encuentra agregada en autos respecto de la situación de los comedores que no cuentan con Convenios en el proyecto PNUD y que se encuentran dentro del “Plan Nacional Alimentar Comunidad”. Atento a ello, solicita que se adopten medidas para que las partes en este proceso incorporen a la causa información relativa a la situación de los

comedores y merenderos, tanto de los “conveniados” como de los que no, a fin de determinar el alcance efectivo de las políticas públicas denunciadas por la accionada y, en su caso, peticionar medidas adicionales en protección de los sectores de la población con mayor vulnerabilidad.

Cita jurisprudencia vinculada a la petición cautelar que realiza y manifiesta que, lo requerido, no obsta a “las facultades del Poder Ejecutivo de reestructurar, revisar y auditar la ejecución de los diferentes programas encarados contra el hambre”.

37.- A fojas 536/537, la AJUS La Plata, Berisso y Ensenada Asociación Civil (AJUS) manifiesta que sus intereses serán representados indistintamente por la UTEP y/o el CELS de manera adecuada para la tramitación de la medida interina solicitada y la acción colectiva promovida.

38.- A fojas 538/539, el MCH amplía la información oportunamente acompañada, remitiendo, en esencia, a lo presentado en el marco de la causa: “Denunciado: Pettovello, Sandra Viviana s/ Abuso de Autoridad y Viol. Deb. Func. Publ. (art.248) Denunciante: Grabois, Juan y otros” (Expte. CFP N° 357/2024).

39.- Con fecha 11/07/24, mediante el oficio DEOX N° 14674796, el Juzgado Criminal Correccional Federal 7 - Secretaria N° 14, se dirigió a este juzgado, en el marco de la causa N° CFP 357/2024/1 “ Incidente N° 1 - DENUNCIANTE: GRABOIS, JUAN Y OTRO DENUNCIADO: PETTOVELLO, SANDRA VIVIANA Y OTRO s/INCIDENTE DE MEDIDA CAUTELAR”, a los fines de poner en conocimiento que la mencionada causa se inició el 05/02/24 con motivo de la denuncia realizada por el Dr. Juan Grabois, en la que advirtió la suspensión, por parte del MCH, de la entrega de alimentos en comedores comunitarios ubicados en todo el país.

Precisó que la investigación se encuentra delegada en la Fiscalía Federal N° 10 (cfr. art. 196 del CPPN y cctes), interviniendo como querellantes la “Asociación Civil El Amanecer de los Cartoneros” y la “Asociación Coordinadora de Entidades Intermedias”.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

En este contexto, indicó que el pasado 26/05/24, se resolvió encomendar al MCH que, en el marco de sus competencias y obligaciones, elabore un plan de distribución de alimentos, de ejecución inmediata, en atención a su tipo, cantidad, fecha de vencimiento y grupo de destino; informándolo de manera precisa en el plazo de 72 horas (cfr. arts. 23 del CP, 81 del CPPN, 5.n de la ley 27.372 y 232 del CPCC)".

Añadió que, en dicha oportunidad, se requirió además que la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del MCH, informe al juzgado: "1- El detalle del stock actual de los alimentos almacenados en los depósitos ubicados en las localidades de Villa Martelli, Vicente López, Provincia de Buenos Aires, y Tafí Viejo, Provincia de Tucumán...; 2- Los registros de ingreso y egreso de mercadería desde diciembre de 2023 hasta la fecha; 3- Los expedientes administrativos en los que haya tramitado la adquisición de los alimentos almacenados, junto con toda otra actuación y/o documentación vinculada".

Señaló que, con posterioridad, el 01/06/24, tras advertir las diferencias con relación al stock de alimentos informado en las distintas instancias, se solicitó al Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal con jurisdicción en la localidad de Vicente López, Provincia de Buenos Aires, que disponga la orden de presentación con allanamiento en subsidio del "Centro Operativo Martelli" de la Dirección de Logística del Ministerio de Capital Humano de la Nación, a efectos de que: a) se constate lo informado por el MCH en cuanto al tipo de producto, marca, lote y cantidad de alimentos y sus respectivas fechas de ingreso y vencimiento, b) se pueda identificar, si es que está determinado, el destino de aquellos; c) se aporten los remitos o cualquier otro documento identificatorio; d) se aporte la información respecto a toda otra mercadería que se encuentre allí; e) si es que existe algún libro de registros o novedades, se aporte para su correcta preservación; y f) se registre en video y en fotos las instalaciones y el estado actual de la mercadería almacenada.

Asimismo, hizo saber que la medida cautelar dispuesta fue apelada por el MCH y confirmada por la Sala II de la Cámara del fuero 05/06/24. Contra dicho resolutorio, la parte interpuso recurso de casación, que fue declarado inadmisibles por la Sala II de la Cámara Federal de Casación Penal con fecha 02/07/24.

Finalmente, informó que el MCH puso en conocimiento de ese Tribunal: A) La suscripción de un convenio con la Fundación CONIN en el marco del cual se habrían distribuido, al 19 de junio del año en curso, 465.464 kilos de leche en polvo que se encontraba próxima a su vencimiento y 4.339 kilos de harina de maíz. B) La remisión de 21.168 unidades de arroz con carne, 21.168 unidades de locro, 7.200 unidades de pasta de maní, 2.520 unidades de aceite y 1.200 unidades de frazadas de una plaza a la Provincia de Santa Cruz, en respuesta a dos requerimientos efectuados por el Ministro de Gobierno de esta provincia con motivo de la contingencia climática que actualmente la afecta. C) Que se convocó a los Ministerios de Desarrollo Social provinciales a participar en la distribución de los alimentos que posee en stock en las escuelas vulnerables del país, habiendo adherido la totalidad de las provincias, con excepción de Tierra del Fuego (por los costos logísticos).

41.- A fojas 887/912, el Estado Nacional - Ministerio de Capital Humano contesta el informe del artículo 8º de la Ley Nº 16.986.

De manera previa, reseña la documentación que acompañara en el expediente para luego afirmar que, contrariamente a lo sostenido por las amparistas, nunca interrumpió políticas públicas alimentarias.

En ese sentido, considera que la cuestión devino abstracta, evidenciándose una ausencia de “caso”, pues las prestaciones nunca fueron denegadas, la seguridad alimentaria de la población vulnerable jamás estuvo en riesgo y “no existen trámites posteriores pendientes de resolución y/u otorgación” (*sic*).

Luego, plantea la falta de legitimación activa de las asociaciones actoras como defensa de fondo.

Al respecto, afirma que el artículo 2, inciso b) del estatuto de la UTEP, no contempla la facultad de estar en juicio en nombre de sus miembros ni de terceros.

Respecto del CELS, arguye que la lectura de su estatuto constitutivo conduce a idéntica conclusión, ya que dicho instrumento no le otorga facultades para intervenir en procesos judiciales en representación de intereses ajenos.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

Entiende que ese requisito tampoco se verifica con relación a las asociaciones que adhirieron posteriormente, en tanto que ningún sujeto se encuentra genéricamente habilitado para intervenir en cualquier causa judicial más allá de su objeto.

Por otro lado, tras una negativa general y particular de rigor, desconoce la documentación acompañada en el escrito de inicio y contesta el informe previsto en el artículo 8 de la Ley N° 16.986.

Señala que no se encuentran reunidos en la especie, los requisitos del amparo colectivo, pues no se efectúa una individualización precisa y detallada de un grupo homogéneo, determinado o determinable de personas; sino que, por el contrario, el derecho es divisible, ya que todas las personas que concurren a los comedores y merenderos de todo el país no se encuentran en igual situación ni serían afectados de la misma manera por los hechos y omisiones que se le endilgan.

Añade que el *sub lite* también involucra eventuales derechos de carácter patrimonial e individual, cuya tutela corresponde exclusivamente a cada uno de los potenciales afectados.

Cita jurisprudencia del Máximo Tribunal para hacer hincapié en que de la ampliación de la legitimación procesal del artículo 43 de la Constitución Nacional, no se sigue una automática aptitud para demandar, sino que es menester verificar la existencia de una cuestión susceptible de instar el ejercicio de la jurisdicción.

Expone que los intereses de incidencia colectiva, son intereses individuales pero idénticos al de muchos otros, por lo que en muchos casos se justifica que todos esos sujetos integren una clase; sin embargo, a su entender, en la presente causa, las diferentes situaciones en que se encuentran los pretensos beneficiarios los convierte en individuales, sin que constituyan una “clase”.

En cuanto al fondo del asunto, manifiesta que la pretensión esgrimida –que, según entiende, trasunta en imponerle una manera de distribuir fondos, alimentos e insumos por fuera de las políticas públicas específicamente diseñadas e implementadas al efecto y a personas a determinarse- implica una grave afectación a la división constitucional de competencias, que implica una intromisión del Poder Judicial en las facultades propias del Poder Ejecutivo Nacional.



Aduce que la política implementada es diseñada cuidadosamente por especialistas en asistencia social, medicina, nutrición, derecho administrativo y otras disciplinas, para garantizar la seguridad alimentaria de la población en situación de vulnerabilidad social, sin que se trate de una simple distribución de alimentos.

Refiere que por expreso requerimiento del Tribunal, se acompañó profusa información que acredita el debido cumplimiento de estas políticas y que no fue cuestionada por las amparistas.

Propugna que los programas establecidos superan un examen de legalidad dado que: a) se tomó una opción entre las posibles y razonables para atender las necesidades de las personas en estado de vulnerabilidad social; b) es resorte del MCH establecer un sistema ágil y sencillo donde la actividad que deben realizar los beneficiarios es cumplir los requisitos legales; c) ello constituye la mejor y más segura forma de manejar fondos públicos, cuyos movimientos y erogaciones son regulados por normativa presupuestaria.

Resalta que la pretensión esgrimida también deviene irrazonable, ya que su materialización conllevaría destinar recursos presupuestarios por fuera de su destino legal asignado, así como el dictado de nueva normativa para establecer la legalidad y logísticas alternativas para adecuar las políticas públicas a las exigencias de la parte actora.

Es por ello que, a su entender, de accederse a lo requerido, paradójicamente, se terminaría perjudicando el Interés Superior de los NNyA, consagrado por normas de rango constitucional y convencional y por la Ley N° 26.061 pues, al retrotraer el procedimiento, se ralentizaría o entorpecería la entrega de prestaciones alimentarias.

Por otra parte, señala que, para el otorgamiento de subsidios es condición inexcusable la inscripción o preinscripción en el RENACOM, en cuyo marco las entidades están obligadas a informar permanentemente ante la Dirección Nacional De Seguridad Alimentaria (área RENACOM) cualquier modificación, quedando facultada esta última, a requerir dicha información, así como a realizar visitas institucionales y a ejercer funciones de contralor.

En particular, manifiesta que la coactora “El Amanecer De Los Cartoneros” recibió subsidios que tramitaron por el expediente





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

electrónico N°EX-2022-132023770-APN-DPYEPA#MDS y cuya rendición de cuentas fue observada y comunicada a la organización, quien nunca subsanó tales observaciones, pero adhirió a esta acción.

Resalta que, en este escenario, atento la ausencia de rendición de cuentas, “conminar[la] a renovar obligaciones con estas entidades genera serias dudas acerca de si los alimentos llegarán a su población destino”.

Por otra parte, relata que, en ejercicio de su facultad de control, realizó una auditoría por la que relevó comedores y merenderos preinscriptos en el RENACOM; cuyo resultado parcial arrojó domicilios inexistentes, espacios que no funcionaban más como tales e incluso que en predios denunciados jamás había funcionado comedor o merendero alguno. Explica que, ante esta situación, radicó una denuncia penal, que tramita actualmente ante el Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 4, Secretaría 8 bajo el expediente CFP N° 1769/2024, denunciando allí la imposibilidad de validar la existencia determinados comedores y merenderos.

De otro lado, menciona que los convenios suscriptos por con la Asociación Civil El Amanecer de los Cartoneros y la Federación De Cooperativas De Reciclado Limitada en el marco del convenio PNUD fueron pagados y se encuentran vencidos, careciendo además, de rendición de cuentas.

Expone que, pese a lo anterior, se encuentra cumpliendo regularmente con el programa PNUD mediante la suscripción de convenios con otras entidades así como con la entrega de alimentos a comedores y merenderos. Destaca que, de tal forma, el hecho de que no hayan sido renovados determinados convenios con las asociaciones demandantes no puede conducir a la conclusión de que no haya cumplido con sus obligaciones.

Finalmente, ofrece prueba documental e informativa y formula reserva del caso federal.

42.- A fojas 914/977, el Juzgado hizo lugar a la medida cautelar requerida por la Sra. Defensora Pública Oficial y, en consecuencia, dispuso que el MCH no innove respecto de los planes y programas enunciados en los considerandos IX.2.2, IX.2.3 y IX.2.4 de



dicho decisorio, los cuales deberían ser cumplidos de manera cabal, estricta y sin dilación o interrupción alguna.

Sin perjuicio lo expuesto, hizo saber que lo decidido no obstaba a las facultades que posee el Poder Ejecutivo Nacional de reestructurar, revisar y auditar la ejecución de los diferentes programas y/o planes. Así como tampoco, la potestad de creación de nuevos programas complementarios siempre que el colectivo identificado y, a quien se encentra dirigida el programa satisfaga de manera efectiva su derecho.

Asimismo, señaló que lo resuelto no trae aparejado la imposibilidad del ejercicio del poder de policía que detenta la autoridad de contralor sobre los comedores y/o merenderos “preinscriptos” y/o “matriculados” con o sin convenio del PNUD.

En otro orden, requirió al MCH, un informe mensual acerca del desarrollo de las políticas públicas vinculadas con los comedores y/o merenderos, que tiene por finalidad la satisfacción del colectivo que allí asisten y la cantidad de población beneficiada discriminada por su ubicación geográfica.

Además, solicitó a las partes que dieran cumplimiento con la información requerida en el considerando XV de dicho resolutorio, en el plazo allí indicado. Al respecto, la información requerida constaba de que las partes, según corresponda:

1) enviaran copia de los convenios vigentes celebrados en el marco del PNUD en los períodos 2023 y 2024;

2) informaran la cantidad de personas titulares de Tarjetas Alimentar en el año 2023 y quiénes son las/los titulares a la fecha de este beneficio, en el año 2024;

3) adjuntaran copia de los veintiocho (28) proyectos de Convenio referidos en la respuesta de fojas 449/453 y 454/456 (pto. 6 del archivo formato Excel incorporado en enlace de acceso) con sus respectivos dictámenes jurídicos e informe el estado de los mismos;

4) informaran el estado del trámite de los comedores que se encuentran en etapa de preparación de documentación, previa a la suscripción de los convenios, si los mismos fueron relevados en existencia y la población que participa en aquellos;





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

5) informaran la cantidad de personas alcanzadas por las políticas públicas descritas en su contestación presentada mediante DEOX Nros. 14349926 y 14393138 (de fechas 18/06/24 y 19/06/24 respectivamente) y en su presentación de fojas 449/453 y 454/456, durante 2023 y habida cuenta las políticas públicas desarrolladas en 2024, respecto de esta temática, con las modificaciones y ampliaciones de las personas beneficiarias de la Tarjeta Alimentar, cuántas personas estarían alcanzadas con la instrumentación de los planes descritos en las presentaciones mencionadas;

6) informara el MCH si alguna las políticas públicas descritas en los oficios DEO Nros. 14349926 y 14393138, en el Memorándum N° ME-2024-65948714-APN-SSPS#MCH -acompañado a fojas 449/453 y en las presentaciones de fojas 449/453 y 454/456 se realiza con la coordinación de los estados provinciales, municipales y/o Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se requirió también que detallara en qué consiste la intervención de cada una de las jurisdicciones en la ejecución de las acciones positivas y toda la información que considerase pertinente para ilustrar sobre lo requerido;

7) remitiera el MCH los convenios suscriptos con el área de desarrollo social -Ministerio o Secretaría, según correspondiese- de las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco del programa de distribución de alimentos implementado, en virtud de lo informado por el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 7 - Secretaria N° 14 en los autos caratulados "Denunciado: Pettovello, Sandra Viviana s/ Abuso de Autoridad y Viol. Deb. Func. Publ. (art.248) Denunciante: Grabois, Juan y otros" (expte. N° CFP 357/2024) y lo manifestado por el Ministerio de Capital Humano en su presentación del 11/07/24;

8) informara el MCH la población alcanzada por la distribución de esa mercadería;

9) informara el MCH, en relación con los comedores que tienen convenio PNUD vigente, la cantidad de personas que usufructúan los beneficios de tal convenio, detallando el comedor y/o merendero y su ubicación geográfica.

Por último, designó como representante adecuado de la acción colectiva al CELS.



43.- A fojas 1212/1217, la Asociación Civil El Amanecer de los Cartoneros, solicitó la habilitación de feria a los efectos de garantizar el cumplimiento de la medida cautelar dictada en autos. Peticionó también que se ordenara al MCH a hacer efectiva la entrega de alimentos y los fondos asignados a través de los distintos programas de política alimentaria a los comedores denunciados.

Aclaró además, que el 22/12/22 suscribió un Convenio bajo la Resolución ex MDS N° 2458/2004, y en el marco del Programa Argentina Contra el Hambre -identificado como CONVE- 2022-137720402-APN-DPSA#MDS, tramitado por expediente N° EX-2022-132023770-APN-DPYEPA#MDS- con el objeto de abastecer 159 comedores.

Agregó que, el plazo de ejecución del referido convenio finalizó el 31/07/2023, la rendición de los fondos ejecutados fue presentada el 24/07/23 y las subsanaciones solicitadas fueron realizadas el 20/09/2023, pese a lo cual recién el 16/05/2024, desde el MCH volvieron a remitir observaciones a la rendición efectuada, que fueron inmediatamente subsanadas el 24/05/2024, aseverando que “la rendición de cuentas presentada hace ya casi un año, aún se encuentra pendiente de análisis y aprobación por parte del Ministerio”.

44.- A fojas 1218, el Juzgado de feria recibió la causa y ordenó la vista al Sr. Fiscal Federal, a fin de que se expidiera respecto del pedido de habilitación de feria judicial.

45.- A fojas 1219/1221, el CELS solicitó la apertura de la feria judicial y ratificó en todos sus términos el escrito presentado por la Asociación Civil El Amanecer de los Cartoneros a fojas 1212/1217.

46.- A fojas 1222/1223, el Sr. Fiscal Federal consideró que podría habilitarse la feria judicial a los fines peticionados, lo que así se dispuso a fojas 1224.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

47.- A fojas 1225/1228, la Asociación Civil El Amanecer de los Cartoneros solicitó que el MCH cumpliera debidamente con lo dispuesto en la medida cautelar de fojas 914/977.

48.- A fojas 1229/1231, el CELS ratificó la presentación efectuada por la Asociación Civil El Amanecer de los Cartoneros a fojas 1225/1228.

Por otro lado, rememoró que la Fundación Isla Maciel (en adelante, FIM), en su escrito de fojas 382/384, había informado que en el comedor “Mártires Populares de Isla Maciel” se repartían 4.064 raciones semanales de comida -entre almuerzos y cenas- y 1.304 desayunos y meriendas; que la cantidad de personas asistentes era de 653, de las cuales 390 eran niños y niñas. Indicó que, desde diciembre del 2023, no habían recibido ningún tipo de asistencia por parte del MCH, lo que derivó en la reducción de raciones, a la par del crecimiento de la demanda diaria de asistencia a dicho comedor.

Denunció que, desde el 27/12/23, no se percibían alimentos del programa Alimentar Comunidad. Refirió que, ínterin, únicamente habían sido percibidos un mil cuatrocientos (1.400) budines y un mil cuatrocientos (1.400) panes dulces, junto a cien (100) leches en polvo a fines de enero del 2024, por lo que el comedor debió cerrar sus puertas a partir del 01/01/24.

Respecto de dichas peticiones, narró que, el MCH, supervisó los comedores “Monseñor Angelelli de Merlo” y “Mártires Populares de Isla Maciel”, donde se había constatado que, a pesar del incendio sufrido en la sede del comedor, habían sido capaces de mantener el servicio en otra sede, lo que requirió la incorporación de una nota dando cuenta del evento y cambio de domicilio, así como una nueva preinscripción en el RENACOM.

Finalmente, insistió en que, al 22/07/24, el MCH continuaba incumpliendo sus compromisos legales.

49.- A fojas 1232, se intimó al MCH a que “acredite, en forma documentada” y dentro del plazo de 48 horas, haber dado cumplimiento con lo ordenado en el punto 2) de la resolución de fojas 914/977.



50.- A fojas 1233/1238, el MCH interpuso revocatoria con apelación en subsidio contra el auto de fojas 1232, de la cual, a fojas 1239, se ordenó el traslado pertinente por el plazo de veinticuatro (24) horas. A su vez, se dispuso la suspensión de la intimación cursada en la providencia atacada.

51.- A fojas 1240/1243, la Asociación Civil El Amanecer de los Cartoneros, la FIM y el CELS contestaron el traslado conferido a fojas 1239 y solicitaron el rechazo de los reparos esgrimidos por el MCH.

52.- A fojas 1244, el Juzgado de Feria desestimó la revocatoria interpuesta contra la providencia de fojas 1232 y la apelación deducida subsidiariamente.

Asimismo, intimó al MCH a que cumpliera debidamente con lo dispuesto en la providencia en cuestión.

Sin perjuicio de ello, aclaró que por "acredite en forma documentada" refiere a que se adjunte una nota emitida por la autoridad competente del MCH que manifieste si los programas y/o planes alcanzados por la medida cautelar se encuentran ejecutándose -en forma normal y continua- ; o si existió alguna demora o contingencia que pudo haber llevado a la actora a formular la petición del 22/07/24 que fue receptada por el Tribunal a través de la intimación cursada y en resguardo del derecho tutelado cautelarmente.

53.- A fojas 1246/1249, el MCH acompañó una nota suscripta por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, mediante la cual hizo saber que la totalidad de programas y planes a cargo de esa Secretaría se encontraban en ejecución.

Por tal motivo, solicitó que "se tenga por acreditado en forma documentada el cumplimiento de la medida cautelar dictada en autos".

54.- A fojas 1246, atento la finalización de la feria invernal, este Juzgado recibió la causa e hizo saber a las partes que la habilitación de feria había sido dispuesta "al único efecto de proseguir con





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

la tramitación del cumplimiento de la medida cautelar resuelta en la causa", y aclaró que el plazo fijado en la medida cautelar para el cumplimiento de la información requerida en el considerando XV de tal resolución se computaría a partir del día de la fecha (29/07/24).

A su vez, determinó que las partes debían tener presente que la tutela cautelar oportunamente otorgada se circunscribía a que el MCH "no innove respecto de los planes y programas que enumera en su presentación de fojas 449/453 y DEO N° 14349926 y respecto de los cuales afirmó que estén vigentes. /// Ello, sin perjuicio de las facultades del Poder Ejecutivo Nacional de reestructurar, revisar y auditar la ejecución de los diferentes programas y/o creación de nuevos programas complementarios siempre que signifique mejoras, desde la óptica del principio de progresividad, así como el poder de policía que detenta la autoridad de contralor sobre los comedores y/o merenderos 'preinscriptos' y/o 'matriculados' con o sin convenio del PNUD. /// Precisamente, la medida articulada no importa la sustitución de la Administración en la determinación de las políticas y en la aplicación de criterios de oportunidad, mérito o conveniencia en cuestiones que presentan un importante contenido técnico, reemplazado así la actividad del organismo competente mediante directivas concretas que se traducen en una suerte de plan (conf. Jz. Nac. Crim. y Corr. Fed. N° 7, in re: 'Denunciado: Pettovello, Sandra Viviana...', op. cit., del 26/05/24 y sus citas). /// Lo decidido, no pasa por alto que, es incuestionable que no es función de la jurisdicción determinar qué planes concretos debe desarrollar el gobierno y, en estos términos, es que la Constitución Nacional les asigna facultades a los restantes poderes para que, implementen los programas o alternativas destinadas a satisfacer el derecho a la alimentación (Fallos: 335:452 y, CSJN 'Candia Acosta, Reina Teresa y otro s/ queja por denegación del recurso de inconstitucionalidad denegado en Echenique, Karolyn y otros s/ otros procesos incidentales', CSJ 770/2017/RH1, sentencia del 16/02/19), razón por la cual, reitero lo aquí establecido, de conformidad con lo dictado por la Sra. Defensora Pública Oficial se circunscribe a las políticas públicas que la propia accionada asegura que están vigentes y está ejecutando conforme se desprende de la prestaciones de fojas 449/453 y DEO N° 14349926".



Por otro lado, resaltó que en el decisorio cautelar se había identificado como sujeto titular del derecho que se consideraba vulnerado a las personas que conforman el colectivo.

Rememoró que, en autos, la parte actora había promovido una acción de amparo colectivo, circunstancia que había motivado la designación del CELS como representante adecuado, en función de las condiciones de dicho sujeto en el campo de los derechos humanos.

Finalmente, indicó a las partes que la conducta procesal que adoptaran y desplegaran durante la tramitación de proceso resultarían relevantes a los fines de juzgar la procedencia de las respectivas pretensiones.

55.- A fojas 1250, se corrió traslado de la presentación de fojas 1246/1249.

A su vez, se dispuso que, contestado o vencido el plazo para la respuesta del traslado conferido, se remitiera la causa a la Sra. Defensora Pública Oficial, a fin de que se expidiera respecto de los planteos de las partes, quedando facultada para que, en caso de considerarlo necesario, indicara y peticionara las medidas de prueba que estimara conducentes para la prosecución del proceso y para el eventual dictado de una sentencia de mérito.

56.- A fojas 1251/1252, el CELS contestó el traslado conferido.

Adujo que el MCH persistía incumpliendo la medida cautelar otorgada, en tanto -según refirió- no surgía evidencia alguna de su cumplimiento.

Así pues, solicitó que se ordenara al MCH la adopción de las medidas necesarias para asegurar la provisión de alimentos a los comedores o, cuanto menos, de aquellos denunciados en las presentaciones de fojas 1225/1228, 1229/1231 y 1240/1243.

57.- A fojas 1253, se tuvo por contestado el traslado y se ordenó la remisión de los autos a la Sra. Defensora Pública Oficial.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

58.- A fojas 1254/1255, el MCH puso en conocimiento del Juzgado que, en el marco de la causa penal caratulada “Denunciado: Pettovello, Sandra Viviana s/ Abuso de Autoridad y Viol. Deb. Func. Publ. (art. 248) Denunciante: Grabois, Juan y otros” (expte. N° CFP 357/2024), su parte había evacuado -por conducto del Memorándum N° ME-2024-81039825-APN-SSPS#MCH- las intimaciones cursadas por el juzgado actuante vinculadas al cumplimiento de políticas alimentarias.

Adjuntó a dicha presentación, la siguiente documentación:

A) El Memorándum N° ME-2024-81039825-APN-SSPS#MCH (agregado a fs. 1257), en el link allí indicado.

B) La Nota N° NO-2024-79897115-APN-SNNAYF#MCH, por la cual la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia consideró oportuno un incremento del 40% en el valor de las prestaciones alimentarias llevadas a cabo en el marco del “Programa Abordaje Comunitario PNUD ARG 20/004” (v. fs. 1258).

C) La Disposición N° DI-2024-1-APN-SSPS#MCH, del 01/04/24, por la que se rectificó la fecha pre-impresa en los contratos de adquisición de productos alimentarios de los lotes Nros. 1, 2, 4 y 5 (700.000 paquetes de un kilogramo de leche entera en polvo, 700.000 paquetes de un kilogramo de arroz blanco, 300.000 paquetes de un kilogramo de leche en polvo y 300.000 paquetes de un kilogramo de arroz blanco, respectivamente; v. fs. 1259/1262).

59.- A fojas 1263/1264 y 1265/1266, el MCH puso en conocimiento del Juzgado la situación del Programa Abordaje Comunitario PNUD ARG 20/004.

Informó que el incremento del 40% de dicho programa, propuesto en la Nota N° NO-2024-79897115-APN-SNNAYF#MCH correspondiente a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, se aplicaría sobre el valor de la prestación alimentaria, esto es, la suma de \$8.308.997.000.

Refirió que, en ese entonces, la prestación alimentaria principal (almuerzo o cena) cubría un promedio de doscientas sesenta y cuatro (264) calorías por persona, y que con el incremento aludido alcanzaría las trescientas ochenta y seis (386) calorías.



Prosiguió aseverando que las prestaciones secundarias (desayuno o merienda) alcanzaban un total de doscientas (200) calorías, valor que aumentaría a doscientas cuarenta y cinco (245) con el incremento en cuestión.

A su vez, ejemplificó el aumento señalado de las raciones y los módulos en cuanto a su valor económico.

Destacó luego que la actividad desplegada por su parte respecto al cumplimiento de las medidas de autos resultaba patente, lo cual solicitó que se tuviera presente a sus efectos.

60.- A fojas 1275/1276, la Sra. Defensora Pública Oficial contesta la vista conferida a fojas 1250.

Al respecto, considera que de la información suministrada por la demandada no se lograba individualizar qué organizaciones y/o comedores comunitarios recibieron y/o recibían, en dinero o en especie, las sumas que la demandada había denunciado haber ejecutado hasta el momento.

Señala pues que no se encontraba acreditado en el expediente el destino de los fondos transferidos en el marco del PNUD ARG/20/004, así como tampoco surgía individualizado en autos el destino concreto de los fondos transferidos a la Organización de Estados Iberoamericanos a través de la Resolución N° 2024-50-APN-MCH.

Por ello, solicita que se entregara información completa y sistematizada que permitiera -de manera sencilla y eficaz- individualizar, de acuerdo a cada uno de los planes y programas vigentes, qué organizaciones y/o comedores y/o merenderos comunitarios habían recibido y/o recibían recursos económicos y/o prestaciones alimentarias en el transcurso del 2024, precisando su monto y/o cantidad y especie.

A su vez, pretende que la demandada actualizara en autos la información relativa a los alimentos que se encontraban en depósitos y que estaban siendo analizada en la causa penal referida en reiteradas ocasiones. Concretamente, que informara el destino y cantidad de alimentos distribuidos a la fecha, indicando si aún quedaba mercadería por distribuir y el cronograma previsto para ello.

Por último, estima pertinente solicitar a la demandada que acompañara los actos administrativos a través de los cuales se había





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

dispuesto la compra de la mercadería referida, a fin de determinar la partida presupuestaria utilizada y la finalidad que le fuera adjudicada.

61.- A fojas 1277/1286, este Juzgado hizo saber al MCH que debía informar el estado de los trámites de reinscripción y rendición de cuentas de los comedores y/o merenderos comunitarios, así como también, si aquellos que eran abastecidos por el convenio suscripto por la “Asociación Civil Amanecer de los Cartoneros” habían sido relevados y verificados.

Por otro lado, dispuso que la demandada debía acompañar los expedientes administrativos relacionados con la petición de reinscripción y rendición de cuentas de los comedores indicados.

A su vez, determinó que correspondía al MCH informar si había finalizado la acreditación mensual de fondos a los veintiún comedores y/o merenderos indicados en la mentada petición y si los comedores “Monseñor Angelelli de Merlo” y “Mártires Populares de Isla Maciel” se encontraban entre los destinatarios del programa Nacional “Alimentar Comunidad”.

También requirió que indicara si las personas que asistían a los comedores “Monseñor Angelelli” y “Mártires Populares” resultan beneficiarios de los “planes y programas que enumera en su presentación de fojas 449/453 y en el DEO N° 14349926” que eran objeto de la medida cautelar; o, en su defecto, informara cómo satisfacía el derecho tutelado cautelarmente de las personas asistentes a ambos comedores.

Encomendó al MCH que aclarara si las aludidas organizaciones poseían algún proyecto y/o plan en los términos de la medida cautelar de fojas 914/977; o, en su defecto, que informara por conducto de cuál política pública satisfacía el derecho tutelado cautelarmente de las personas asistentes a tales comedores y si estos últimos habían sido relevados y verificados.

Por su parte, ordenó al MCH que clarificara si los convenios referenciados implicaban únicamente el cumplimiento de la sentencia recaída en el marco de la causa “Incidente N° 1 - DENUNCIANTE: GRABOIS, JUAN Y OTRO DENUNCIADO: PETTOVELLO, SANDRA VIVIANA Y OTRO s/INCIDENTE DE MEDIDA CAUTELAR” (Expte. CFP N° 357/2024/1) o si, en su defecto, resultaban

de la puesta en marcha de una política pública. Cumplido esto último, ordenó el traslado a la actora de la documental y de lo manifestado.

De lo expuesto por la accionada a fojas 1254/1255, 1256, 1257, 1259/1262 y 1263/1264, confirió traslado al Ministerio Público de Defensa.

Finalmente, tuvo presente lo manifestado por la Sra. Defensora Pública Oficial para ser proveído oportunamente.

62.- A fojas 1287/1288, este Juzgado agrega un escrito presentado el 15/08/24 por el MCH titulado “se presenta – da cumplimiento”.

Aclara además que, atento al extenso volumen de la información suministrada en las carpetas “Convenios con Provincias”, “Abordaje Comunitario – Convenio 2023 – 2024”, “Proyecto de Convenio y Dictámenes” y “Alcance PUND” obrantes en el enlace “Drive”, el análisis que debía efectuarse de dicha información exigía mensurar, dentro de los límites fijados en la resolución de fojas 914/977 -y con el alcance allí dispuesto-, los efectos divisibles sobre el colectivo que resulta el sujeto activo de la acción.

63.- En virtud de lo dispuesto a fojas 1287/1288, a fojas 1289, se reservan las presentaciones del MCH tituladas "ESCRITO: SE PRESENTA - DA CUMPLIMIENTO", "DOCUMENTAL: DOCUMENTO ELABORADO POR LA SUBSECRETARÍA DE POLÍTICAS SOCIALES" y "DOCUMENTAL: DI-2024-1-APN-SSL#MCH".

64.- A fojas 1290, el MCH efectúa la presentación titulada "ESCRITO: SE PRESENTA - DA CUMPLIMIENTO", mediante la cual acompaña el Memorandum N° ME-2024-87223293-APN-SSPS#MCH elaborado por la Subsecretaría de Políticas Sociales -organismo dependiente de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia-, con el propósito de dar respuesta a lo requerido en los considerandos XV y XVI.5 de la tutela cautelar de fojas 914/977.

A esos fines, incorporó la información en un enlace suministrado al efecto.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

En virtud de ello, solicita que se tenga por evacuado en legal tiempo y forma lo requerido en dicho decisorio.

65.- A fojas 1299, el Juzgado provee la presentación del MCH de fs. 1290.

Al respecto, observa que en los puntos 3° y 4° del memorándum arrimado por la accionada se mencionaba que "se encuentran incluidos los 24 comedores y merenderos que ya estaban recibiendo el beneficio en el marco del Programa, y se incorporan 10 comedores más que recibirán el primer pago". Sobre ello, destacó que en el documento "Alimentar Comunidad - Pago Agosto" correspondiente a la carpeta "Punto 3. Proyectos de Convenios y Dictámenes" se visualizaba una planilla en la cual se enumeraban 31 comedores y, al momento de confrontar los convenios y dictámenes jurídicos favorables adjuntos en dicho apartado, surgía la existencia de documental relacionada a la "Fundación Isla Maciel", la "Asociación Civil Punto de Encuentro Solidario Fe y Amor" y la "Asociación Civil Centro Cultural, Educativo y Comedor Abuela Elvira", pero que no constaban en la carpeta "Alimentar Comunidad - Pago Agosto", siendo que estas no estaban detalladas en la planilla mencionada.

Por tal motivo, intima al MCH para que aclare tal discrepancia e informe si tales asociaciones se encuentran efectivamente usufructuando, el beneficio de la política pública a la había hecho referencia en esa respuesta (v. punto "A").

Ordena además, al MCH que acompañara el expediente administrativo "EX-2024-85132347-APN-SSPS#MCH" que fuera aludido y que según detalle se encontraba vinculado al trámite del "pago de la prestación económica para comedores y merenderos en el marco del Programa Alimentar Comunidad, correspondiente al mes de agosto, conforme surge del documento identificado como 'Alimentar Comunidad - Pago Agosto'" (conf. punto "A").

Asimismo, requiere al MCH que adjunte la "Resolución RESOL-2024-363-APN-SNNAYF#MCH" referida en el sexto párrafo de la respuesta tratada, en la cual había señalado la financiación, para el mes de julio del 2023, de trece mil veinte (13.020) raciones. Atento a que también se había afirmado el financiamiento de diecisiete mil trescientos

veinte (17.320) raciones para el mes de agosto del corriente año, se lo intimó para que acreditara tal extremo (conf. punto "A").

Por otro lado, en referencia a la respuesta del punto 6° del memorándum en cuestión, por el cual se había afirmado que "las políticas oportunamente descriptas se ejecutan en coordinación con los organismos provinciales y municipales pertinentes conforme sus competencias para la implementación de los objetivos establecidos en adecuación a los proyectos por ella presentados. Todo ello en el marco de los convenios de ejecución suscriptos al efecto donde se determina obligaciones y responsabilidades", requirió que se acompañaran los convenios alegados y que se vincularan los mismos con "la pregunta realizada por el Tribunal", a fin de poder brindar una respuesta concreta a lo requerido (conf. punto "B").

Por último, sobre la respuesta evacuada al punto 7°, en la que -según afirmó- había adjuntado "...los convenios suscriptos con el área de desarrollo social -Ministerio o Secretaría, según corresponda- de las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires..." en la carpeta "Punto 7. Convenios con provincias", destaca que únicamente podían ser visualizados aquellos celebrados con las provincias de Formosa, Santiago del Estero, La Rioja y Jujuy. Como consecuencia de ello, solicitó a la accionada que adjuntara los convenios faltantes (conf. punto "C").

66.- A fojas 1300, el MCH evacúa las intimaciones cursadas en la resolución de fojas 1277/1286.

En tal sentido, adjunta copias de las respuestas brindadas por los distintos organismos dependientes del ministerio (v. fs. 1301/1312).

Acompaña el Memorándum N° ME-2024-91527804-APN-SSPS#MCH, mediante el cual la Subsecretaría de Políticas Sociales contesta los puntos enumerados en la resolución citada y facilitó un link a esos fines.

67.- A fojas 1313, el MCH contesta las intimaciones cursadas a fojas 1299, acompañando -a fojas 1314/1315- el Memorándum N° ME-2024-92181602-APN-SSPS#MCH.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

68.- A fojas 1343/1351, el CELS contesta lo requerido en el considerando XV de la resolución de fojas 914/977 y acompaña información sobre comedores y espacios comunitarios.

En primer término, reseña pormenorizadamente los hechos de la causa e individualizó cuáles eran los planes y programas existentes para garantizar la política alimentaria, como así también la postura del MCH en relación a ellos y a lo acontecido en el caso de marras.

Seguidamente, relata que oportunamente se había suscripto el “Programa Abordaje Comunitario” entre las Naciones Unidas, la Cancillería de la Nación y el Ministerio de Desarrollo Social y, en ese marco, se habían designado distintas entidades sociales como ejecutoras de los convenios de abordaje.

Así, señala que, en el 2023, dichas entidades habían celebrado los convenios pertinentes en el marco del programa aludido, pero que tales convenios no fueron renovados.

Detalla las distintas solicitudes de renovación/extensión de esos convenios presentadas por las entidades, las que -según afirmó- no obtuvieron respuesta favorable alguna.

Asegura que, para evaluar el cumplimiento de la medida cautelar dictada en autos, decidir la cuestión de fondo y analizar si la conducta del MCH afectaría el derecho a la alimentación, se debe tener en cuenta si los recursos asignados y ejecutados en las diferentes políticas alimentarias mantienen su valor en términos reales entre 2023 y 2024.

Al respecto, propugna que la información presupuestaria nominal y la enumeración formal de programas y políticas, aportadas por el accionado, no propician los elementos necesarios para que pudiera determinarse un real cumplimiento de las obligaciones en materia del derecho a la alimentación.

En ese cuadro, describe el contexto socio-económico regresivo e ilustró dicha situación por medio de la invocación de índices de pobreza e indigencia de los años 2023 y 2024 y un informe de la situación alimentaria de los niños, niñas y adolescentes (NNyA), publicado por UNICEF. En tal contexto, señaló que el Estado llevó a cabo



una reducción del presupuesto que -en sus palabras- afectó negativamente a los NNyA, circunstancia confirmada por el informe del Centro de Economía Política Argentina (CEPA).

Por último, acompaña la siguiente documental: 1) Informe “Situación de la niñez y la adolescencia 2024” correspondiente a UNICEF Argentina (fs. 1316/1327); 2) Informe elaborado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) titulado “Menos presupuesto para infancias cada vez más pobres” (fs. 1328/1332); y 3) Informe de “Ejecución Presupuestaria de la Administración Pública Nacional – Julio de 2024” del Centro de Estudios de Economía Política (fs. 1333/1342).

69.- A fojas 1352, el Juzgado brinda tratamiento a las presentaciones de las partes de fojas 1300 y 1313, y 1343/1351 (de la demanda y de la actora, respectivamente), junto con los documentos allí acompañados.

En primer lugar, reitera que las circunstancias imperantes de autos se vinculan con la ejecución de la resolución cautelar oportunamente dictada, y que la misma posee efectos divisibles sobre las personas en situación de vulnerabilidad alimentaria. Como consecuencia, debe darse un tratamiento y estudio de manera particular ante cada una de las peticiones de las constancias agregadas a la causa.}

En relación al punto 1° del petitorio de la presentación actoral, considera cumplido lo requerido en el considerando XV de la resolución de fojas 914/977.

Sobre el punto 2°, atento a las circunstancias de autos y la naturaleza del asunto debatido, ordena que se corra traslado a la accionada de lo expuesto en el apartado “3” titulado “LA SITUACIÓN DE LOS COMEDORES Y ESPACIOS COMUNITARIOS: LOS ALIMENTOS”.

En lo relativo al punto 3° del petitorio aludido, atento al estado de autos y las manifestaciones volcadas por la demandada en la presentación de fojas 1300 y 1313 en cuanto al cumplimiento de todo lo requerido, tiene presente lo peticionado para el momento procesal oportuno.

Respecto al punto 4°, agrega la documental acompañada y la información detallada para ser analizada en su oportunidad y según





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

correspondiera. A su vez, ordena correr traslado a la demandada de dicha documental.

Con relación a la presentación del MCH de fojas 1300, tiene por cumplido lo requerido en el considerando IX del decisorio de fojas 1277/1286 y señala que debía estarse al traslado allí ordenado.

Respecto a lo manifestado en torno a que el pago de los fondos del programa "Alimentar Comunidad", correspondiente al mes de junio, había sido aprobado y acreditado por conducto de la Resolución N° RESOL-2024-363-APN-SNNAYF#MCH, en las cuentas de los beneficiarios el 02/07/24; de lo expuesto en relación a los comedores allí mencionados y sus respectivas instituciones convenientes; y de lo explicado respecto a la situación de los comedores "Monseñor Angelelli de Merlo" y "Mártires Populares de Isla Maciel", tiene por cumplido lo requerido en el considerando VI de la resolución de fojas 1277/1286.

Sobre la presentación del MCH de fojas 1313, tiene por cumplido lo oportunamente solicitado.

En consecuencia, del Memorandum N° ME-2024-92181602-APN-SSPS#MCH -acompañado a fojas 1314/1315- y de lo manifestado en la pieza que allí se trataba -junto con las tres carpetas obrantes en el link arrimado- y de lo manifestado a fojas 1290, 1291/1296 y 1297/1298, ordena el traslado al representante adecuado.

Finalmente, dispone que oportunamente, se de intervención a la Sra. Defensora Pública Oficial, a fin de que se expida en relación con la totalidad de las presentaciones de las partes.

70.- A fojas 1355/1357, el CELS contesta el traslado conferido a fojas 1352 y denuncia el incumplimiento de la medida cautelar dictada en autos por parte del MCH.

Por otro lado, informa que el comedor de la "FIM" se encuentra en pleno funcionamiento, situación que -según adujo- la parte demandada tenía en conocimiento.

Solicita que, en virtud del incumplimiento aludido, se resuelva el fondo y que, por otro lado, que se remitan copias de las actuaciones a sede penal, a fin de investigar el delito de incumplimiento de los deberes de funcionario público en el que, a su entender, habría incurrido la titular del MCH.



Seguidamente, ahonda en cuanto a las medidas incumplidas por el ministerio accionado y respecto a la situación del comedor de la FIM.

Por último, hace hincapié en las graves circunstancias en que se encuentran las personas en situación de vulnerabilidad socio-económica y la consecuente vulneración de diversos derechos consagrados tanto en la Constitución Nacional como en instrumentos internacionales.

71.- A fojas 1361, el MCH contesta lo requerido en la resolución de fojas 1277/1286 y acompaña la Nota N° NO-2024-94720055-APN-SSPS#MCH, denunciando un enlace en Google Drive (v. fs. 1358/1360).

72.- A fojas 1364/1370, se abre la causa a prueba. Ello, en aras de obtener la mayor cantidad de elementos necesarios para acreditar la verdad de los hechos invocados por las partes y con el propósito de resguardar la adecuada defensa de los derechos en juicio y otorgar primacía a la verdad jurídica objetiva, conforme lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley N° 16.986.

Asimismo, frente a las reiteradas manifestaciones del representante adecuado en punto al incumplimiento del MCH de la tutela cautelar dictada a fojas 914/977, se ordena que se forme un incidente de ejecución de la medida cautelar, con el propósito de un adecuado desenvolvimiento procesal.

73.- A fojas 1371, se hace saber la formación del incidente de ejecución de la medida cautelar.

74.- A fojas 1386, el MCH contesta el traslado conferido en el punto II.1.4.- de la providencia de fojas 1352 y adjunta diversas respuestas brindadas por los organismos dependientes de ese ministerio. Asimismo, reitera que la actora aun debía acompañar las copias que hubiera denunciado en su presentación de fojas 1343/1351, tal como fuera señalado por su parte en el escrito de fojas 1362/1363.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

75.- A fojas 1387, se tiene presente lo acompañado por el MCH para el momento del dictado de la sentencia definitiva.

76.- A fojas 1388, el MCH solicita se conceda una prórroga de veinticinco días hábiles para que se lleven a cabo debidamente los procedimientos administrativos internos.

77.- A fojas 1389, el Juzgado amplía el plazo otorgado en diez días.

78.- A fojas 1401, el MCH adjunta el Memorandum N° ME-2024-109037314-APN-SSPS#MCH elaborado por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, mediante el cual evacúa la información requerida en los apartados III.1 -puntos "a)", "b)" y "e)"- y III.3 de la providencia obrante a fojas 1364/1370.

A esos fines, agrega el enlace allí mencionado (v. fs. 1396/1400).

79.- A fojas 1406, el Actuario informa la recepción, el 15/10/24, de un correo electrónico, proveniente de la Fiscalía Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 1, por conducto del cual se adjuntaron dos archivos. El primero, contiene un oficio dirigido al Sr. Juez subrogante de este Juzgado, en el que "se adjunta al presente copia de la denuncia que dio origen a la pesquisa haciéndole saber que luego de ello se presentaron diversos escritos con documentación digital". En el segundo, luce copia de la denuncia referida.

80.- A fojas 1406, el Tribunal dispone que las partes se expidan dentro del plazo de 48 horas en punto a la prueba producida y su relación con los derechos que se consideran vulnerados y/o las defensas esgrimidas, según corresponda.

Además, ordena que una vez cumplido tal extremo, se de intervención al Ministerio Público Fiscal, en los términos del artículo 39 Ley N° 24.946 y artículo 31 de la Ley N° 27.148.



81.- A fojas 1420/1434, el CELS contesta el traslado conferido.

Sobre el particular, destaca que el agravamiento en los últimos meses de la situación que dio origen a la presente causa.

Aduce que la información y documentación aportada por el demandado demuestra “las vías de hecho que llevan a la violación del derecho a la alimentación y el incumplimiento de la obligación de no regresividad en relación al derecho a una alimentación adecuada del colectivo”.

Enfatiza en la necesidad de adoptar medidas presupuestarias para garantizar el derecho a la alimentación y evitar la regresividad en la asignación de recursos. Sobre ello, destaca la importancia de que el Congreso de la Nación tenga conocimiento de las cuestiones discutidas en los presentes actuados, en virtud de la discusión del presupuesto nacional para el 2025.

Invoca las obligaciones legales y los principios jurisprudenciales vinculados a la materia discutida y su incidencia en autos, con especial hincapié en la deber de no regresividad en materia alimentaria que recae sobre el Estado.

Luego de reiterar la información obrante en los distintos informes acompañados por su parte, propugna que, para garantizar el derecho a la alimentación, además de preservar el valor real de los recursos destinados a las políticas alimentarias entre el 2023 y el 2024, el MCH debió realizar las readecuaciones presupuestarias necesarias para alcanzar a la creciente población por debajo de la línea de la indigencia y la pobreza durante el primer semestre del año en curso. Añade que, de no revertirse tal situación, el panorama para el 2025 sería idéntico al del año en curso.

82.- A fojas 1419, la Defensora Pública Oficial contesta la vista oportunamente conferida.

Al respecto, resalta que de las presentaciones efectuadas a fojas 1381/1385 y 1396/1400 por el MCH surge información inconsistente e insuficiente que no permite acreditar la entrega de alimentos y recursos a la totalidad de los comedores y merenderos





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

comunitarios individualizados por la actora en la presentación de fs. 165/165.

Afirma que, tal como se desprende de la presentación realizada por el demandado a fojas 1396/1400, en el marco de un proceso dirigido a auditar y reestructurar el plan de alimentación encarado por el MCH, se habría suspendido la entrega de recursos a los “comedores del interior” al no haberse efectuado aún su relevamiento a los fines de ser “validados.

Finalmente, solicita que se dicte sentencia haciendo lugar a la pretensión actora a fin de que el colectivo de niños, niñas y adolescentes abarcados por las políticas públicas alimentarias vigentes puedan gozar en forma oportuna y efectiva de sus derechos a la alimentación y a la protección integral de su salud y de su interés superior.

83.- A fojas 1410/1418, el MCH contesta el traslado conferido.

Efectúa una profusa descripción de las pruebas producidas, y concluye que el Estado Nacional nunca ha incumplido sus obligaciones en materia alimentaria, que continúan plenamente vigentes.

Asevera que la actora no acreditó que tuvieran lugar las vías de hecho denunciadas constantemente en las presentes actuaciones, sino que -por el contrario- se encontraba probado que el Estado había llevado adelante una política alimentaria progresiva.

Seguidamente, sostiene que la acción, desde una perspectiva formal, tampoco podía acogerse, por cuanto los estatutos de la UTEP y del CELS -según afirmó- no los facultaban a estar en juicio en nombre de los miembros representados. Con relación a ello, invocó jurisprudencia vinculada con los procesos colectivos.

Por otro lado, destaca que, tal como lo hubiera informado oportunamente, se había constatado que un gran número de comedores/merenderos preinscriptos en el ReNaCoM no existían, o tenían un domicilio inexistente, o no funcionaban, o nunca habían funcionado.

A su turno, señala que su parte cumplió con todas las políticas públicas vigentes en materia alimentaria; modificándolas o reencausándolas, en todo caso, por razones de transparencia y eficiencia.



A fin de ejemplificar ello, narró lo acontecido respecto de los espacios “Cachorritos del Monte”, “Dulce sonrisa”, “22 de junio”, “Socio Comunitario Urioste” y “Conejito Feliz 2”, entre otros, los cuales habían presentado inconsistencias en cuanto a su existencia y funcionamiento.

A su vez, hace énfasis en el escrito presentado por el CELS a fojas 1380 del incidente de ejecución cautelar, por el cual dicha parte había informado que el MCH había arrimado a la FIM un convenio en el marco del “Proyecto de Prestaciones Alimentarias Comunitarias”, identificado como “AMBA224”.

Destaca que, de ello y de las demás constancias de autos, surge que desde el inicio de la presente acción se demuestra la suscripción de diversos convenios, la incorporación de múltiples espacios comunitarios a programas de asistencia alimentaria y la ampliación de la cobertura económica en dicha materia.

En otro marco, asevera que “hasta la fecha”, se habían distribuido más de dos toneladas y media de alimentos a escuelas vulnerables y que la “Tarjeta Alimentar”, desde diciembre del 2023 a la actualidad, había incrementado su valor en un 138%. Sobre esta última prestación, reparó que la misma se entregaba directamente a los beneficiarios, “sin la necesidad de intermediarios para la gestión o el acceso a los fondos”.

Aduce que el proceso de inscripción de merenderos/comedores al ReNaCoM requiere el cumplimiento de determinadas etapas/requisitos y que, una vez cumplidos, la asociación allí inscripta aun no goza de derecho alguno a recibir un subsidio, sino que únicamente resultan pasibles de que eventualmente se les conceda uno.

Concluye que no existe incumplimiento alguno por parte del Estado en punto a sus obligaciones en materia alimentaria; y que el mismo, en ejercicio de facultades propias de la Administración, únicamente introdujo cambios para agilizar y transparentar tales políticas públicas.

Por ello, solicita que se rechace la acción impetrada.

84.- A fojas 1436/1446 el Sr. Fiscal Federal dictamina que: “teniendo en cuenta que los argumentos del tribunal no se vieron





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

conmovidos por la accionada hasta el presente estado procesal, sumado a que no se advierte de la compulsión de las actuaciones que se haya dado cumplimiento de manera ‘... cabal, estricta y sin dilación o interrupción alguna’ a la medida cautelar oportunamente concedida (cfr. fs. 1212/1217, 1225/1228, 1229/1231, 1251/1252 y 1343/1351 y formación de incidente de ejecución de medida cautelar a fs. 1318/1324), y de conformidad con lo allí dispuesto, opino que se debería hacer lugar a la presente acción de amparo con los mismos alcances fijados por el tribunal en los considerandos IX.2.2; IX 2.3 y IX 2.4 del pronunciamiento cautelar”.

85.- En este estado, a fojas 1447 pasan los autos a sentencia y;

CONSIDERANDO:

I.- CUESTIÓN A RESOLVER

Así como ha quedado planteada la litis, corresponde en este estado precisar el objeto de la pretensión.

I.1.- A tal fin, es dable señalar que del escrito inaugural surge que la parte actora pretende que el MCH **garantice el derecho a la alimentación adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional de todas las personas** que asisten a comedores y merenderos comunitarios, proporcionando alimentos de calidad, adecuados y en cantidad suficiente en atención a la obligación de progresividad y no regresividad en la materia.

Asimismo, afirma que la partida presupuestaria del corriente año fue *sub* ejecutada, trayendo como consecuencia la configuración de vías de hecho (v. fojas 115/131).

I.2.- De esta manera, la cuestión a resolver en este proceso se circunscribe a verificar: *a)* que esté garantizado el derecho a la alimentación de los habitantes que asisten a los comedores y merenderos y *b)* la existencia de la conducta por parte del Ministerio demandado, consistente en la subejecución de la partida presupuestaria correspondiente al presente ejercicio financiero.

I.3.- A fin de dictar una decisión de mérito, se identificará - en primer término- el derecho vulnerado.



A continuación, se determinará el/la titular del derecho y el sujeto obligado de su cumplimiento.

Seguidamente, corresponde resolver la incidencia de falta de legitimación activa planteada por el MCH al contestar el informe del artículo 8º de la Ley Nº 16.986.

Superado ello, se determinará si el remedio judicial elegido por la demandante resulta idóneo en los términos en que quedó planteada la cuestión a resolver.

Fecho, se tratará la cuestión de fondo tal como fue delimitada por la actora y según surga de la viabilidad del remedio procesal intentado.

II.- IDENTIFICACIÓN DEL DERECHO QUE SE CONSIDERA VULNERADO

En ese apartado corresponde individualizar y conceptualizar el **derecho a la alimentación** que el representante adecuado consideró vulnerado.

II.1.- A tal fin, cabe destacar que el mismo no se encontraba receptado de manera expresa en el texto de la Constitución Nacional con anterioridad a la reforma del año 1994, pero se infería de una interpretación dinámica y axiológica de la misma (art. 33 de la Constitución Nacional). Posteriormente a este suceso, se reconoció de manera explícita por medio de los Instrumentos Internacionales que fueron incorporados a la cúspide del bloque de constitucionalidad federal.

Particularmente, el artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional incorporó, “en las condiciones de su vigencia” un plexo normativo internacional, conformado por Declaraciones, Convenciones y Tratados, de lo cuales resulta establecido el derecho a la alimentación y le otorgó jerarquía constitucional.

Sobre ello, cabe tener presente que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al interpretar el citado precepto constitucional, dejó sentado que la frase “en las condiciones de su vigencia” está referida al modo en que un tratado rige efectivamente “en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación (...) de ahí que la aludida jurisprudencia deba servir de guía para la





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

interpretación de los preceptos convencionales” (conf. Fallos 318:514; y en el mismo sentido, Fallos 319:1840).

II.2.- A partir de ello y con el propósito de definir los derechos que se encuentran involucrados en el *sub judice*, cabe remitirse a las diversas Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH); organismos que, en uso de sus competencias, proceden a la conceptualización de estos.

En efecto, el **derecho a la alimentación** fue definido en la Observación General N° 12 como aquel que “se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a los medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos” (conf. OG N° 12, “El derecho a una alimentación adecuada”, 20° período de sesiones 1999).

Por otra parte, y en lo relativo a esta Observación, la CIDH sostuvo “que el ‘contenido básico’ del derecho a la alimentación comprende ‘[l]a disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada’, y ‘[l]a accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos’ /// El Comité destacó que por disponibilidad debe entenderse ‘las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda’. Explicó también que la accesibilidad ‘comprende la accesibilidad económica y física” (CIDH, Caso “Comunidades Indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat ‘Nuestra Tierra’”, cit., párrs. 216 a 220).

II.3.- Ahora bien, de lo referido en el punto anterior, se puede concluir que el derecho a la alimentación, presenta una estrecha



vinculación con **el ejercicio del derecho a la salud y a la dignidad humana** -entre otros-, de modo que su inobservancia traería aparejado un menoscabo a estos derechos.

De igual manera lo entendió el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales cuando sostuvo que “[e]l derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos (Observación General N° 12 emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ONU, 1999).

II.3.1.- En esta inteligencia, cabe puntualizar que el el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por conducto de su Observación General N° 14, determinó que el **derecho a la salud**, “no deb[ía] entenderse como un derecho a estar sano. El derecho a la salud entraña libertades y derechos (...) Entre los derechos figura el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud (...) Por lo tanto el derecho a la salud debe entenderse como un disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarias para alcanzar el más alto nivel posible de salud”.

Es que este derecho reviste carácter valorativo multidimensional, ya que, además de constituir un valor fundamental para toda persona, hace a su dignidad lo cual se traduce en un valor social y económico, pues se halla inescindiblemente ligado al desarrollo y producción de una sociedad (conf. Luís R. Carranza Torres; Derecho a la salud Y medidas cautelares, El Derecho 20/02/04).

II.3.2.- En lo atinente a “**condiciones de vida digna**”, la CIDH realiza una primera aproximación en el caso de “Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala”, sentencia del 25/11/03, en el cual comenzó a desarrollar el contenido del derecho a una “vida digna” como el derecho a que se generen las condiciones materiales necesarias que permitan desarrollar una existencia digna. O, en otras palabras, cuando existen condiciones que permiten llevar adelante cada plan de vida singular de la forma que cada persona elija vivir.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

Además, resultan relevantes los casos “Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay”, sentencia del 17/06/05; “Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay”, sentencia del 29/03/06 y Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay”, sentencia del 24/08/10, en las cuales la CIDH desarrolla los alcances del derecho a la vida digna como derecho de prestación respecto de las comunidades indígenas. Además, agrega que para determinar el contenido del derecho a las condiciones de existencia digna resulta necesario recurrir a los derechos sociales establecidos en el Protocolo de San Salvador y el PISDEC (conf. Beloff, Mary - Clerigo Laura, “Derecho a Condiciones de existencia Digna y Situación de Vulnerabilidad en la Jurisprudencia de la corte Interamericana de Derechos Humanos”, Estudios Constitucionales, 2016, pág. 139/178).

Desde otro punto de vista, puede señalarse el derecho a la dignidad humana “comprende los derechos de libre conciencia, intimidad, honor, y a su vez, mandatos negativos, como la prohibición de mutilaciones, mal trato en las prisiones, o bien, el uso de la tortura” (v. página web, [01_Preliminares-Rev 8.vp](#)).

III.- SUJETO TITULAR DEL DERECHO Y OBLIGADO A SU CUMPLIMIENTO

Sentado lo anterior, corresponde individualizar, por un lado, **quienes son las/los titulares del derecho**, y –en particular– los sujetos a los que está destinada esta acción, y, por otro, quien resulta ser **el sujeto el obligado a su cumplimiento**.

III.1.- PAUTAS GENERALES PARA DETERMINAR LOS SUJETOS

Para dilucidar ello, resulta primordial establecer la **historia y evolución del derecho a la alimentación en nuestro ordenamiento jurídico**, así como **lo establecido en los Instrumentos Internacionales**, ya que dicha reseña permitirá ilustrar los sujetos involucrados.

III.1.1.- TRATAMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL E INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Al respecto, cabe señalar que el derecho a la alimentación no estaba reglamentado por el texto de la Constitución



Nacional histórica de manera explícita, sin perjuicio de que el mismo se desprende o regula de manera implícita a partir de los artículos 14, 16, 33 y 43 de la misma.

No obstante, no puede soslayarse que, a partir de la reforma realizada 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, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad...” (art. 75, inciso 23, de la Constitución Nacional).

Por su parte, el artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional incorporó un plexo normativo internacional que da sustento al derecho a la alimentación y se desprende de los diversos tratados que adquirieron jerarquía constitucional.

Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 25, inciso 1°, establece “[t]oda persona tiene 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...”.

Además, en el artículo 11, incisos 1° y 2°, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, PIDESC) se establece “1. Los Estados Parte en el presente Pacto 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. Los Estados Parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. /// 2. Los Estados Parte en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: /// a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; /// b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan”.

En el mismo sentido, el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) en su artículo 12 hace referencia al derecho a la alimentación, dispone que “1. [t]oda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual”. Asimismo, en su apartado 2° establece que, “[c]on el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados Parte se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”.

De igual manera, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, prevé en su artículo 28, inciso 1°, que “[l]os Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad”.

Por su lado, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), contempla dentro de sus considerandos “el hecho de que en situaciones de pobreza la mujer tiene un acceso mínimo a la alimentación, la salud, la enseñanza, la capacitación y las oportunidades de empleo, así como a la satisfacción de otras necesidades”.

En el mismo orden de ideas, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General 12, relativa al derecho a la alimentación adecuada, en el artículo 11 del PISDEC, estableció que:



- “[l]a índole de las obligaciones jurídicas de los Estados Parte se enuncia en el artículo 2 del Pacto (...) La principal obligación es la de adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. Ello impone la obligación de avanzar lo más rápidamente posible para alcanzar ese objetivo. Cada uno de los Estados Parte se compromete a adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre” (v. pto. 14 de la Obs. cit.).

- “El derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Parte: las obligaciones de respetar, proteger y realizar. A su vez, la obligación de realizar entraña tanto la obligación de facilitar como la obligación de hacer efectivo (1). La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole” (v. pto. 15 de la Obs. cit.).

- “El Pacto se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre. Al determinar qué medidas u omisiones constituyen una violación del derecho a la alimentación, es importante distinguir entre la falta de capacidad y la falta de voluntad de un Estado para cumplir sus obligaciones. En el caso de que un Estado Parte aduzca que la limitación de sus recursos le impiden facilitar el acceso a la





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

alimentación a aquellas personas que no son capaces de obtenerla por sí mismas, el Estado ha de demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas. Esta obligación dimana del párrafo 1 del artículo 2 del Pacto en el que se obliga a cada Estado Parte a tomar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponga, tal como señaló anteriormente el Comité en el párrafo 10 de su Observación general N° 3. El Estado que aduzca que es incapaz de cumplir esta obligación por razones que están fuera de su control, tiene, por tanto, la obligación de probar que ello es cierto y que no ha logrado recabar apoyo internacional para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos necesarios” (v. pto. 17 de la Obs. cit.).

- “Por otra parte, toda discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, con el fin o efecto de anular u obstaculizar la igualdad en el disfrute o ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales constituye una violación del Pacto” (v. pto. 18 de la Obs. cit.).

- “Las violaciones del derecho a la alimentación pueden producirse por actos realizados directamente por los Estados o por otras entidades insuficientemente reguladas por los Estados. Entre ellos cabe señalar: derogar o suspender oficialmente la legislación necesaria para seguir disfrutando el derecho a la alimentación; negar el acceso a los alimentos a determinados individuos o grupos, tanto si la discriminación se basa en la legislación como si es activa; impedir el acceso a la ayuda alimentaria de carácter humanitario en los conflictos internos o en otras situaciones de emergencia; adoptar legislación o políticas que sean manifiestamente incompatibles con obligaciones jurídicas anteriores relativas al derecho a la alimentación; y no controlar las actividades de individuos o grupos para evitar que violen el derecho a la alimentación de otras personas; o, cuando es el Estado, no tener en cuenta sus obligaciones jurídicas internacionales relativas al derecho a la alimentación al concertar acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales” (v. pto. 19 de la Obs. cit.).



- “Aunque solamente los Estados son Partes en el Pacto y son, por lo tanto, los responsables últimos del cumplimiento de éste, todos los miembros de la sociedad, a saber, los particulares, las familias, las comunidades locales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial privado, son responsables de la realización del derecho a una alimentación adecuada. El Estado debería crear un medio que facilitara el ejercicio de esas responsabilidades...” (v. pto. 20 de la Obs. cit.).

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” (v. artículo XI).

III.1.2.- HISTORIA NORMATIVA INTERNA RESPECTO DEL TRATAMIENTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Respecto al ámbito interno, el punto de partida en lo relativo a las políticas del derecho a la alimentación, puede ubicarse en 1906, en las escuelas, a través de la “Copa de Leche” que beneficiaba a todos los niños, sin considerar su necesidad socioeconómica, Luego, vinculado con el Plan Materno Infantil, en 1936, enfocaba la importancia de la alimentación en los primeros años de vida (v. “Un repaso de la política alimentaria argentina en los últimos 50 años”, Anabella Salomone, 2015 y “El Monitor de la Educación Común, Año XXVII - N.º 413- Tomo XXIV Buenos Aires, Mayo 31 de 1907, Serie 2”- N.º 33, p. 71-75)

Así, la Ley N.º 12.341 conocida también como la “Ley Palacios” sancionada en 1936, creó la Dirección de Maternidad e Infancia bajo la dependencia de la Dirección Nacional de Higiene, con la finalidad sustancial de combatir “la morbilidad infantil en todas sus causas y amparando a la mujer en su condición de madre o futura madre” y que extendía su acción a toda la República (v. arts. 3.º, 6.º, 9.º y 10.º, Ley N.º 12.341, BO 11/01/37).

La normativa, que delineaba el Programa Materno Infantil, preveía entre sus diversos objetivos, “[la alimentación racional del niño”]; “[la producción y expendio de leche de vaca en las mejores condiciones





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

de higiene, con un especial para niño” y “[e]l bienestar, la asistencia y protección de los niños necesitados” (v. art. 4º apart. d) incs. 5º, 6º y 7º, Ley cit.).

Años después, surgieron iniciativas relacionadas con el ámbito escolar, tales como el Programa de Promoción Social Nutricional (PROSONU) destinado a comedores escolares en 1972 y el Programa de Financiamiento de Comedores Escolares en 1982.

En este marco, surge la primera política pública del Estado Argentino, concebida con el objeto de proteger el derecho a la alimentación, constituida por el Programa Alimentario Nacional (PAN).

Creado por conducto de la Ley Nº 23.056, facultó “al Poder Ejecutivo Nacional para la realización de un programa destinado a enfrentar la crítica situación de deficiencia alimentaria aguda de la población más vulnerable y de pobreza extrema” (v. art. 1º, Ley Nº 23.056, 22/03/84). La normativa disponía que “[l]os recursos presupuestarios afectados a las políticas previstas (...) [serían] distribuidos entre la Nación y las provincias (v. art. 5º, Ley cit.). Asimismo, a efectos de la implementación de las respectivas políticas, se establecían, una “unidad ejecutora nacional” y “unidades ejecutoras provinciales” (v. art. 6º, Ley cit.). A su vez, el plexo legal disponía la participación de los municipios en la aplicación de la respectiva ley, incluyendo a la Ciudad de Buenos Aires, con una unidad ejecutora en particular (v. art. 6º, Ley cit.).

Posteriormente, se promulgó la Ley Nº 23.767 de “Políticas Sociales Comunitarias” que puso en marcha un “un programa destinado a atender las necesidades alimentarias, sanitarias, asistentes, habitacionales y/o locativas de los sectores sociales más carenciados del país, con fomento de la promoción y la solidaridad sociales y la participación comunitaria” (v. art. 1º). En relación con “[l]as necesidades alimentarias, sanitarias y asistenciales [serían] atendidas mediante prestaciones directas de bienes y servicios a cargo de las unidades ejecutoras nacional y provinciales previstas en la [propia] ley” (v. art. 2º).

Posteriormente, el Decreto Nº 400/89, constituyó el Consejo Nacional para la Emergencia Social a partir de la premisa de “[q]ue frente a la muerte de niños y la posibilidad de una hambruna generalizada, la sociedad organizada jurídicamente en el Estado no

puede permanecer ajena y debe reconocerle al tema la prioridad que se merece, canalizando sus recursos en forma tal que se logre una solución temporal primero, y definitiva después, a través de la Revolución Productiva y la reforma social”. Asimismo, se estableció “[q]ue la acción del Estado debe ser instrumentada a través de las organizaciones intermedias, que representan al conjunto de la sociedad. Para ello deben obviarse mecanismos burocráticos ineficientes y activarse los resortes sociales derivados del principio de solidaridad, necesarios para permitir la superación inmediata de la coyuntura y asegurarle a cada habitante una vida digna” (v. Considerandos 2º y 3º). En esta línea de acción, creó “el Bono Nacional Solidario de Emergencia destinado a contribuir a la atención de las necesidades alimentarias y mínimas del sector más postergado de la población”, bajo la autoridad de aplicación del Ministerio de Salud y Acción Social (v. arts. 1º y 2º). Bajo esos fines, el Bono mencionado sería “entregado a quienes [acreditaran], mediante declaración jurada ante la Municipalidad u organismo intermediario, encontrarse en estado de necesidad alimentaria” y, a su vez, serían “entregados quincenalmente por la autoridad nacional de aplicación a los Consejos de Emergencia Provinciales, Territorial y Municipal, según las necesidades que se determinen en cada una de dichas jurisdicciones, en porcentajes que podrán ser modificados atendiendo a la evolución de la situación socio-económica y, en particular, de necesidad alimentaria” (v arts. 5º y 6º). Por otra parte, la normativa disponía que “[c]on la misma periodicidad, cada jurisdicción de las nombradas, distribuirá la totalidad de los bonos recibidos entre los Consejos de Emergencia Locales comprendidos en ellas, en proporción a la cuota parte que se establezca por la autoridad de aplicación”, función del “indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (N.B.I.) actualizado elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)” (v art. 6º).

A continuación, en 1993, el Decreto N° 443/93 aprobó el “Programa Materno Infantil y Nutrición”, a desarrollarse en el ámbito del Ministerio de Salud y Acción Social en el marco del Proyecto de Inversión Materno Infantil con fondos del Programa Nacional de Asistencia Técnica de los Sectores Sociales (PRONATASS), y la colaboración del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) así como la del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. (v. art. 1º y Cons. 1º). Este





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

proyecto de inversión sería continuado luego, en 1997, mediante el Decreto N° 960/97 que aprobó un Modelo de Convenio de Préstamo a suscribirse con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para la ejecución del Segundo Proyecto de Salud y Nutrición Materno Infantil (PROMIN II). Los objetivos del Programa Materno Infantil y Nutrición fueron “[c]ontribuir a la focalización de las políticas sociales orientándolas a los sectores más carenciados de la sociedad y entre ellos a los grupos de mayor vulnerabilidad: madres y niños menores de cinco años, promoviendo, en particular, el mejor desarrollo psicosocial de los niños entre 2 y 5 años mediante el fortalecimiento de la gestión de los programas de salud, nutrición y enseñanza preescolar en las provincias y municipios”; “[d]isminuir las tasas de morbimortalidad materna e infantil a través de la mejor focalización y el mejor diseño, aplicación y coordinación de los servicios y programas de salud, nutrición, alimentación complementaria y enseñanza preescolar, que actualmente se llevan a cabo en el país, incrementando, entre otras la eficiencia y la eficacia de los programas de comedores escolares” y “[a]segurar una ejecución federal y descentralizada del programa, abarcando efectores de las respectivas jurisdicciones provinciales, municipales y organizaciones no gubernamentales e impulsar acciones complementarias tendientes a beneficiar al conjunto de la población a través de la mejora en la organización de los programas vigentes, contribuyendo a la capacitación de los recursos humanos del sector” (v. Anexo I, Decreto cit.).

Siguiendo la historia de nuestro país, se implementaron múltiples iniciativas con el fin de resguardar el derecho a la alimentación de diversos colectivos, tales como el FOPAR, “Fondo Participativo de Inversión Social” (FOPAR) cuyas funciones fueron establecidas en la Resolución de la ex Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación N° 2851/95 en el marco del Programa de Desarrollo Social iniciado en 1995, el Apoyo Solidario a los Mayores (ASOMA) y el “Programa de Alimentación y Nutrición Infantil” (PRANI).

Luego, en 2000, por conducto del Decreto N° 547, se crea el “Programa Unidos, Programa de Apoyo Familiar sobre la base de la unificación del Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI) y del Programa Apoyo Solidario a los Mayores (ASOMA) y la integración del Proyecto Integrado 'Promoción de la Autoproducción de Alimentos



(PROHUERTA), dependiente del I.N.T.A.” (v. art. 4º). La normativa establece, “en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, el Sistema Alimentario Federal, con el objeto de articular la política alimentaria nacional, con las desarrolladas por los Estados Provinciales y Municipales, haciéndolas converger en un sistema eficiente que garantice la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población en situación de pobreza crítica” (v. art. 4º).

En 2002, por conducto del Decreto N° 108/02 se declara la emergencia alimentaria nacional y se crea, en el ámbito del ex Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente el Programa de Emergencia Alimentaria, destinado a comprar alimentos, para la atención prioritaria de las necesidades básicas de la población de alta vulnerabilidad y en riesgo de subsistencia. Se estableció que el programa sería financiado con el presupuesto de la Administración Nacional (v. artículos 1º, 2º y 3º).

Por otro lado, en 2003, se promulgó la Ley N° 25.724 llamada “Programa de Nutrición y Alimentación Nacional”, por la cual se establece que era un “deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía” (v. artículo 1º). Asimismo, se fija que el programa “está destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza...” (v. artículo 2º). Por su parte, se dispone que las autoridades de aplicación serían los ex Ministerios de Salud y Desarrollo Social.

Para reglamentar la ley anterior, se dictó el Decreto N° 1018/03, que entre sus considerandos establece que, en la Constitución Nacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Convenciones Internacionales, el país había suscripto el derecho de todas las personas a la satisfacción de las necesidades básicas, entre ellas, a la alimentación, como una condición de la calidad de vida. Explica que, si bien el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional nació en el marco de una emergencia alimentaria, debería trascenderla y elevar la calidad de vida de toda la población. Además, señala que el mismo se instrumentaría en las respectivas jurisdicciones a través de la suscripción de convenios (v. artículo 13).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

Asimismo, por conducto de la Resolución MDS N° 2040/2003, se aprueba el **Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre más urgente”**, “destinado a financiar acciones de ejecución integral, tendientes a garantizar la Seguridad Alimentaria de personas en condición de vulnerabilidad social, priorizando la atención de la emergencia alimentaria”. La norma señala que las acciones tienen por **objetivos** “a) realizar un aporte a las necesidades alimentarias del hogar y b) fomentar mecanismos de asistencia y promoción que privilegien el ámbito familiar y el fortalecimiento de redes solidarias en la comunidad” (v. art. 1°).

Por otra parte, la Resolución establece que el Plan se destinará a las familias vulnerables, con atención prioritaria de las necesidades básicas de la población citada en la Ley 25.724 y en el Decreto 1018/03, priorizándose familias con embarazadas, niños menores de catorce (14) años, desnutridos, discapacitados y adultos mayores sin cobertura social.

Además, dispone que el Plan “articulará el componente nacional constituido por las prestaciones citadas en los artículos 3° y 4° con los componentes provinciales y municipales. Las provincias y los municipios que adhieran definirán el nivel de participación financiera y de asignación de recursos propios, para constituir dicho componente; todo ello con el objeto de articular la política alimentaria nacional con las desarrolladas por los Estados Provinciales y Municipales y por Organizaciones Intermedias, a efectos de converger en un sistema eficiente que garantice la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población en situación de vulnerabilidad” (v. art. 2°).

Con respecto a las **prestaciones** que integran el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente”, la norma determina las siguientes: Asistencia Alimentaria a las familias; Asistencia Alimentaria Directa; Asistencia en Comedores Escolares; Asistencia en Comedores Infantiles; Asistencia en Comedores de organizaciones de la sociedad civil; Asistencia Alimentaria para situaciones especiales, que hagan a pautas sociales y culturales; Asistencia para desnutridos y cefálico; Autoproducción de alimentos; Asistencia a huertas familiares; Asistencia a huertas comunitarias; Asistencia a huertas escolares; Asistencia a granjas familiares; Asistencia a granjas comunitarias;



Estimulación temprana y Desarrollo Infantil; Educación Alimentaria nutricional; Orientación en compras comunitarias; Asistencia Técnica y Capacitación; Formación de agentes de seguridad alimentaria (madres cuidadoras, agentes sanitarios, promotores sociales, maestros, jefes y jefas de hogar, estudiantes, profesionales, voluntarios, otros); Fortalecimiento de la gestión por medio de cooperación técnica a equipos provinciales y municipales; Equipamiento básico a efectores; Supervisión y Monitoreo de la ejecución del Plan; Evaluación del Estado nutricional de la población” (v. art. 3°).

En 2004, por Resolución N° 2458 la Ministra de Desarrollo Social aprueba la normativa unificada para la solicitud, trámite y otorgamiento de subsidios que estuvieren destinados a personas físicas, organismo públicos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base, reconocidas por el Ministerio o por autoridad provincial o municipal, y personas de existencia ideal; que agrupen sectores de población con alta vulnerabilidad social, y población en general con necesidades básicas insatisfechas (artículo 2°).

Agrega que los subsidios podrán ser sumas de dinero, insumos, bienes o servicios con el objeto de dar respuestas a necesidades sociales que no puedan resolverse en tiempo oportuno con recursos propios (v. artículo 2°). Asimismo, establece un asesoramiento técnico para la adquisición de suministros de bienes, insumos y servicios; dispone los requisitos e informes que deben presentar las personas físicas e instituciones; prevé el circuito administrativo, trámite, otorgamiento, seguimiento y control y, por último, fija un procedimiento de rendición de cuentas (v. Anexos).

En 2009, a los fines de asegurar el cumplimiento de la ley citada, el ex Ministerio de Desarrollo Social, emitió la Resolución N° 4433/09, mediante el cual se crea el Sistema de Protección Social No Contributivo y el Registro de Niños, Niñas, Adolescentes y Adultos Mayores.

En 2019, por medio de la Ley N° 27.519, se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2022 la emergencia alimentaria “dispuesta por el decreto del Poder Ejecutivo nacional 108/2002” (v. artículo 1°). También se dispone que concierne al Estado Nacional “garantizar en forma permanente y de manera prioritaria el derecho a la alimentación y a





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

la seguridad alimentaria y nutricional” del país (v. artículo 2°). Además, establece el “derecho humano a una alimentación adecuada como una política de Estado que respetará, protegerá y promoverá un enfoque integral dentro de un marco de políticas públicas contemplada en cada ‘Ley de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional’ que apruebe el Congreso de la Nación” (v. artículo 3°).

Posteriormente, por Resolución N° 8/20 el ex Ministerio de Desarrollo Social crea el Plan Nacional “Argentina contra el Hambre” cuyo objetivo es garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de toda la población y familias argentinas, con especial atención en los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social, con el fin de cumplimentar lo dispuesto en el artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional y, en particular, para hacer efectivo el derecho a una alimentación de calidad, prevista en el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Aclaró que el diseño y la implementación de dichas políticas se basa en un enfoque interdisciplinario garantizando la coordinación interjurisdiccional e intersectorial de diversos organismos y niveles del Estado nacional, provincial, y municipal, y actores de la sociedad civil para el logro de los objetivos planteados.

En la misma normativa, en el “Plan Argentina contra el Hambre” se estableció que el modelo de gestión incluía los siguientes elementos:

i) Prestación Alimentar (cfr. Resolución N° 1549/21, por la cual se otorga una prestación dineraria orientada a la adquisición de alimentos, que reviste el carácter de no remunerativo y se canaliza mediante una acreditación de fondos a los titulares, como complemento al ingreso familiar para el acceso a los alimentos, y a través de medios de pago que dispone la Administración Nacional de la Seguridad Social).

ii) Prestaciones para comedores escolares.

iii) Prestaciones para merenderos y comedores comunitarios.

En lo que al caso interesa, en 2020, por Resolución N° 480 el ex Ministerio de Desarrollo Social, en el marco del Plan Nacional “Argentina contra el Hambre” y, específicamente, en lo relativo “Prestaciones para Merenderos y Comedores Comunitarios” (de la Res. MDS N° 8/20), a los fines de garantizar la elegibilidad de los efectores



objetos de dicho componente, dotar la máxima transparencia de la asignación de recursos públicos, así como para “tener una visión objetiva y estadística de la cantidad de espacios físicos destinados a la asistencia alimentaria comunitaria”, crea el RENACOM.

Asimismo, establece que su objetivo es registrar a la existencia y funcionamiento de espacios físicos que brinden servicios gratuitos de asistencia alimentaria en situaciones de vulnerabilidad social, financiados mediante donaciones, aportes propios o del Estado, susceptibles de implementar políticas sociales que llevaba el ex Ministerio de Desarrollo Social. Además, realizó una definición conceptual de “comedor comunitario” y “merendero comunitario” (v. artículo 1° y 2° del Anexo de la Res. citada).

Por su parte, dispuso que podían inscribirse Asociaciones Civiles, Simples Asociaciones, Fundaciones, Clubes de barrio y de pueblo, Organizaciones comunitarias o de base, Confederaciones, Federaciones, Cooperativas y Mutuales, Instituciones Religiosas, cualquiera sea su culto, que se encuentren registradas por la SECRETARÍA DE CULTO del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, y que asistan en forma directa a personas en situación de vulnerabilidad social, siempre que acrediten su existencia, funcionamiento y cumplan con las condiciones establecidas en su instructivo (v. artículo 4° del Anexo de la Res. citada).

Finalmente, prevé que para el otorgamiento de subsidios será condición necesaria la preinscripción o inscripción en el RENACOM (v. artículo 9 del Anexo de la Res. citada).

Por otro lado, el 01/12/20, la Dirección General de Proyectos Especiales y Cooperación Internacional del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la Organización de las Naciones Unidas, inician el “Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo”, PNUD ARG/20/004, titulado “Abordaje Comunitario del Plan Nacional Argentina Contra el Hambre”, cuya fecha de finalización se proyecta hasta el 01/06/25. Se establece que su objetivo es “favorecer la resignificación de la política alimentaria como instrumento de realización y restitución de derechos sociales y promoción de la sociedad organizada”. Además, se fijan las actividades que se desarrollaran a fin de dar cumplimiento al objetivo citado, entra las que describe: “i) Organizaciones comunitarias





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

brindando servicios alimentarios de calidad. Se realizará a través de la transferencia de fondos a los comedores y/o merenderos que asisten a población vulnerable, acompañándolos con asistencia técnica y capacitaciones en alimentación, nutrición, alimentación y género. Promoviendo la articulación con otras áreas o programas provinciales, locales y nacionales, con el fin de acordar acciones pertinentes destinadas a las organizaciones comunitarias. /// 2) Organizaciones comunitarias fortalecidas en el funcionamiento de sus servicios alimentarios y/o integrales. Esta actividad le permitirá a las organizaciones mejorar y/o adecuar sus espacios físicos, accesos a servicios básicos y equipamiento; acciones que los beneficiarían para cumplir con sus otros objetivos más allá del alimentario. /// 3) Organismos gubernamentales fortalecidos brindando servicios alimentarios. Los equipos técnicos del Programa acompañarán con talleres de capacitación a los equipos locales de estos organismos a fin de brindar herramientas e instrumentos que les permitan gestionar prestaciones alimentarias de calidad". Para ello, se dispone que el total de recursos requeridos será "U\$S217.152.442".

En 2021, se sancionó la Ley N° 27.642, llamada "Promoción de la Alimentación Saludable", cuyo objeto es "[g]arantizar el derecho a la salud y a una alimentación adecuada a través de la promoción de una alimentación saludable" y de "[p]romover la prevención de la malnutrición en la población..." (v. artículo 1°, incisos a y c).

En 2023, por conducto de la Resolución 230 del ex Ministerio de Desarrollo Social, fundándose en la emergencia alimentaria, en la Ley N° 27.701 (que creó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación), en los diversos Instrumentos Internacionales vigentes y, en la Resolución N° 8/20 (que crea el Plan Nacional "Argentina contra el hambre"), se prevé hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada. Así, entiende que "resulta pertinente la creación de un nuevo Programa de transferencia monetaria que permita profundizar la atención alimentaria en el marco de la emergencia a fin de optimizar la adquisición, distribución, calidad nutricional y trazabilidad de la entrega de alimentos a comedores, merenderos y organizaciones sociales y comunitarias que brindan asistencia a familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad social" (v. considerandos de la normativa).



En ese marco, crea el “PROGRAMA ALIMENTAR COMUNIDAD, que dependerá de la SECRETARÍA DE ARTICULACION DE POLÍTICA SOCIAL a fin de atender de manera descentralizada las necesidades de comedores, merenderos de organizaciones sociales y comunitarias que asisten a personas en situación de vulnerabilidad social” (v. considerandos cit.).

Establece que la Secretaría de Articulación del Ministerio de Política Social que dependía del entonces Ministerio de Desarrollo Social dictará las normas necesarias para la implementación de la presente resolución, así como también adoptará todas las medidas conducentes a los fines de instrumentar y cumplir el objeto del referido programa.

En esa línea, en su artículo 1° dispone brindar una prestación económica para la asistencia a comedores y merenderos de organizaciones sociales y comunitarias, de acuerdo con los lineamientos establecidos del Anexo que forma parte de la resolución.

En Anexo referido establece: i) objetivos: “1°) implementar un sistema de transferencia monetaria por medio de tarjetas prepagas físicas o virtuales a comedores, merenderos y organizaciones sociales y comunitarias para la adquisición de alimentos, elementos de higiene, equipamiento y elementos para primeros auxilios de manera directa; 2) agilizar el abastecimiento de merenderos y organizaciones sociales y comunitarias; 3) promover sistemas de producción de alimentos a través del fortalecimiento de la economía local solidaria, social y popular y el cooperativismo; 4) propiciar la implementación de un sistema de trazabilidad en la cadena de adquisición y consumo de alimentos; 5) diseñar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación de resultados e impactos de las acciones que componen la Línea Programática”.

Por otra parte, establece ciertos componentes para el cumplimiento de los fines reseñados, entre ellos, una “Tarjeta prepaga física y/o virtual a comedores. Se propone brindar a los comedores y merenderos y organizaciones sociales y comunitarias una tarjeta prepaga física y/o virtual que se limitará en cuanto al uso de las mismas a los rubros de alimentos, artículos de higiene, equipamiento y elementos para primeros auxilios” (Anexo cit.).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

Por último, y en lo que al caso resulta relevante, prevé que las tarjetas serán adjudicadas a cada uno de los comedores, merenderos de organizaciones sociales y comunitarias que cumplan con los requisitos solicitados para tal fin y que cuenten con capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, inscriptos en el RENACOM e incorporados al programa.

En ese marco, establece que “la prestación consistirá en una transferencia monetaria mensual a comedores, merenderos de organizaciones sociales y comunitarias. Se realizará mediante una única acreditación mensual de fondos para la utilización de tarjetas prepagas físicas y/o virtuales, limitando los rubros a los que se puede acceder y sin posibilidad de retiro de efectivo, habilitando la vinculación de las tarjetas a billetera virtual y posibilitar los pagos con modalidad virtual mediante lectura de códigos QR” (Anexo cit.). Además, establece una serie de requisitos que se deben cumplir para que acceder al beneficio previsto.

Por último, el PEN por conducto del Decreto N° 8/23 creó el Ministerio de Capital Humano y se le asigna competencia para entender, entre otras cuestiones, a “la seguridad social; a la asistencia, promoción, cuidados e inclusión social y el desarrollo humano, la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza, el desarrollo de igualdad de oportunidades para los sectores más vulnerables (...) [y al] cumplimiento de los compromisos asumidos en relación con los tratados internacionales y los convenios multinacionales en las materias de su competencia” (v. artículo 23 bis).

III.2.- DETERMINACIÓN DEL SUJETO OBLIGADO

De lo expuesto puede concluirse que, por mandato constitucional y legal, **el sujeto obligado a satisfacer el derecho a la alimentación es el Estado Nacional**, aunque para el cumplimiento de la manda constitucional y legal, habida cuenta el sistema federal que rige en el país, la responsabilidad resulta concurrente entre las distintas jurisdicciones.

III.2.1.- Ahora bien, desde los albores de la reglamentación del derecho, el propio Estado consideró que era su responsabilidad asegurar la satisfacción del derecho, pero ello no implica que además también constituyen **sujetos obligados su cumplimiento**



las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, en su medida, los municipios.

A tal efecto, es menester recordar que nuestro sistema constitucional adoptó el sistema federal, por conducto del cual las Provincias han construido en una unión nacional más estrecha, con un gobierno común perfecto dotado de toda la soberanía y poder necesarios para su existencia, desarrollo y engrandecimiento propios, con autoridad sobre todas las provincias en todas las materias delegadas. Las provincias al despojarse de las facultades delegadas en el Gobierno Federal se han reservado las demás, expresas o implícitas, suficientes para construir también en sus propios territorios (conf. González, Joaquín V., “Manual de la Constitución Argentina”, Buenos Aires, Ángel Estrada y Cía. S.A., 1983, pág. 273).

En este sentido, la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución de 1853 manifestó que “cada Provincia [conserva] su soberanía y su independencia, se gobierna según sus propias instituciones, y la elección de sus magistrados y legisladores se verifica por la libre voluntad de sus habitantes” (conf. Informe de la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución de 1853).

De ello, es posible inferir la regla de los poderes delegados y reservados de la Nación y las Provincias. No obstante ello, existen casos en que el Estado Federal y las Provincias ejercen al mismo tiempo un poder concurrente o simultáneo, es decir una concurrencia de gobierno, la cual se implementa cooperativa y coordinadamente. Dicho federalismo de cooperación es deseable y necesario, debido a que existen casos en que la legislación nacional y estadual (provincial) se diseñan para operar como un sistema integrado (conf. Mason, Alpheus Thomas y Beaney William M., “American Constitutional Law”, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1959, pág. 132).

En esta inteligencia, la Corte Suprema de Justicia de la Nación afirmó que el federalismo un sistema cultural de convivencia, cuyas partes integrantes no actúan aisladamente, sino que interactúan en orden a una finalidad que explica su existencia y funcionamiento, el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas debe ser ponderado como una interacción articulada (Fallos: 340:1695 y 344:251), evitando que confronten unas con otras.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

En este orden de ideas, el Máximo Tribunal sostiene que la asignación de competencias en el sistema federal “no implica, por cierto, subordinación de los estados particulares al gobierno central, pero sí coordinación de esfuerzos y funciones dirigidos al bien común general, tarea en la que ambos han de colaborar, para la consecución eficaz de aquel fin; no debe verse aquí enfrentamientos de poderes, sino unión de ellos en vista a metas comunes” (Fallos: 330:4564 y 342:2136, entre otros).

En igual sentido, la Corte Suprema de los Estados Unidos ha dicho que, en los conflictos de competencia entre el Estado Federal y los gobiernos estatales, ambos gobiernos coexisten dentro de un mismo territorio y deben coordinar esfuerzos a fin de llevar a cabo un propósito público común a ambos, y que ninguno de los dos podría lograr plenamente sin la cooperación del otro (v. *Carmichael v. Southern Coal and Coke Co.*, 301 U.S. 495, 525).

En suma, el armónico desenvolvimiento del sistema federal de gobierno depende de la “buena fe”, de la “coordinación” y de la “concertación” recíproca entre los distintos estamentos de gobierno (Nación, Provincias, Ciudad de Buenos Aires y municipios), pues esos principios constituyen el modo razonable para conjugar los diferentes intereses en juego y encauzarlos hacia la satisfacción del bien común (conf. CSJN, *in re*: “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional Poder Ejecutivo Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, del 04/05/21).

De esta manera, “el federalismo argentino es una combinación de dos fuerzas: una centrípeta y otra centrífuga. La primera, que va desde la periferia hacia el centro, supone la existencia de una unidad en el Estado nacional argentino, que es soberano, mientras que la segunda, del centro hacia la periferia, implica la descentralización que permite la existencia de una pluralidad de provincias, que son autónomas”. Precisamente, el esquema federal pugna por establecer la unidad dentro de la variedad funcionalizando los principios de autonomía y participación” (conf. Bazán, Víctor, “El sistema federal argentino: Actualidad y perspectivas”, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Año XIX, Bogotá, 2013, págs. 239, 240).



III.2.2.- A partir de lo expuesto, para que resulte operativo el derecho a la alimentación -de claro corte multidimensional- se requiere de acciones de coordinación cuya **competencia** resulta **concurrente entre las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal.**

Extremo, que también resulta determinante en esta acción, debido a que los beneficiarios/as (persona humana) de la política alimentaria reciben esa asistencia de esas jurisdicciones.

III.2.2.- Delimitado el sujeto pasivo, resulta trascendental establecer el **alcance de la responsabilidad o las obligaciones** que tiene el **Estado Nacional** en la materia.

III.3.- DETERMINACIÓN DEL SUJETO TITULAR DEL DERECHO

Delimitado lo anterior, corresponde expedirse en relación con las/los titulares del derecho.

III.3.1.- En lo que respecta al derecho a la alimentación, los Instrumentos Internacionales reconocidos por la Nación e integrados a nuestro plexo normativo según el bloque de constitucionalidad federal, prescriben que los sujetos de este derecho son “las personas” (v. Declaración Universal de Derechos Humanos y PISDEC cit.).

Siguiendo a lo dispuesto en las obligaciones asumidas por el Estado Nacional en sede internacional debe tenerse particularmente en cuenta que la Convención sobre los Derechos del Niño, reza que los Estados Partes deben: a) [a]doptar las medidas apropiadas para combatir las enfermedades y la malnutrición, entre otras cosas mediante el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable (v. artículo 24, párr. 2°, c); b) [a]segurar que los padres y los niños reciban información sobre la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental (v. mismo artículo, párr. 2°, e); c) [r]econocer el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico (v. artículo 27, párr. 1°), proporcionando asistencia material, particularmente con respecto a la nutrición (v. mismo artículo, párr. 3°); d) [a]segurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño (v. mismo artículo, párr. 4°); e) [p]roteger al niño contra la explotación económica y contra el desempeño





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo (v. artículo 32, párr. 1°).

Asimismo, también puede observarse que la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, dispone que “[l]a persona mayor tiene derecho a un sistema integral de cuidados que provea la protección y promoción de la salud, cobertura de servicios sociales, seguridad alimentaria y nutricional, agua, vestuario y vivienda; promoviendo que la persona mayor pueda decidir permanecer en su hogar y mantener su independencia y autonomía” (v. art. 12, Ley N° 27.360).

Lo ordenado en las normas internacionales fue receptado por el constituyente derivado, quien en la reforma de 1994, incorpora el artículo 75, inciso 23 y dentro de las obligaciones que posee el Poder Ejecutivo Nacional, la Carta Magna le exige dictar medidas de acción positiva en relación con los/las niños, niñas, adolescentes, las mujeres, los/las ancianos/as y las personas con discapacidad.

Es así que, en lo relativo a la normas y normativa a nivel nacional, el criterio comenzó siendo más restrictivo en cuanto a que, en un primer momento, se referían a los “niños” (v. “Un repaso de la política alimentaria argentina en los últimos 50 años” cit.).

Asimismo, se buscó proteger a la mujer “en su condición de madre o futura madre” (cfr. Ley N° 12.341). Mas adelante, se realizaron diversas políticas tendientes a enfrentar situaciones críticas para aquellos sectores de la población “más vulnerable” (v. por ejemplo Ley N° 23.056) o “más carenciada” (v. Ley N° 23.767 y, en similar sentido, Dto. N° 443/93).

En esa línea, se reguló apuntando a la “población de alta vulnerabilidad y en riesgo de subsistencia” (v. Dto. N° 108/02 cit.). En el 2003, se agranda el rango etario en relación a la protección de los menores, toda vez que, en su momento, las políticas se focalizaban en aquellos que tuvieran hasta 5 años (v. Dto. N° 443/93), para –posteriormente– proteger a los menores de 14 años (v. Ley N° 25.724 cit.). Además, se legisló atendiendo a aquellas personas que estuvieran transitando un embarazo, discapacitados y “ancianos desde los 70 años en situación de pobreza” (v. Ley cit.).



En ese andar, se estableció un subsidio para resguardar este derecho para aquellas “personas físicas”, “organizaciones no gubernamentales, organizaciones base, reconocidas por el Ministerio [de Desarrollo Social]” y siempre y cuando cumplieran una serie de requisitos (v. Res. MDS N° 2458/04).

Si bien con el transcurso del tiempo se advierte que se amplía los sujetos destinatarios de las políticas reseñadas, resulta relevante citar que, al crearse el Plan Nacional “Argentina contra el Hambre”, se prevé “garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de toda la población y familias argentinas” (v. Res. MDS 8/20 cit.). Asimismo, consta que el Estado adoptó, para llegar las personas, distintas líneas, verbigracia, la “prestación alimentar”, “prestaciones para comedores escolares” y “prestaciones para merenderos y comedores comunitarios”. Respecto de estos últimos, se dispuso que podían inscribirse “Asociaciones Civiles, Simples Asociaciones, Fundaciones, Clubes de barrio y de pueblo, Organizaciones comunitarias o de base, Confederaciones, Federaciones, Cooperativas y Mutuales e Instituciones Religiosas, pero para recibir los subsidios debían estar inscriptos o preinscriptos en el RENACOM (v. Anexo de la res. cit.). Ello, sin perjuicio del resto de los planes citados y que se encuentran vigentes (vgr.: “Prestación Alimentar”; “Complemento Alimentario”, “Programa Prohuerta”, “Sembrar Soberanía Alimentaria”, “Fortalecimiento a Comedores Escolares”, “Registro Nacional de Educación Alimentaria Nutricional – Alimentar Saberes”; “Proyectos enfocados para personas con diagnóstico de celiaquía” y “Alimentar Comunidad”).

III.3.2.- En ese marco, el Tribunal estableció en la resolución de fojas 307/318 y 914/977, que los titulares del derecho son aquellas personas -entre los cuales se encuentran los grupos calificados por las y los convencionales constituyentes de la reforma del año 1994 como eternamente desaventajados las niñas, niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores y discapacitados, en los términos del artículo 75, inciso 23 de la Constitución Nacional- que asisten a los comedores y merenderos comunitarios registrados, validados y matriculados.

Aclaró también que, más allá de la existencia de diversos actores en el circuito de los programas existentes (vgr. el PNUD o, a las organizaciones solicitantes y ejecutantes -comedores y/o merenderos





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

donde se brindan las prestaciones alimentarias-), los titulares del derecho son las personas que reciben las prestaciones alimentarias (conf. AGN “Informe de Auditoría de Gestión de Transferencia de Fondos Nacionales - Programa 26 - Seguridad Alimentaria - Actividad 7 – Comedores Comunitarios - Ministerio de Desarrollo Social” y arg. art. 1° de la Ley N° 25.724).

Refuerza lo sostenido el hecho de que los sujetos titulares de los derechos sociales son siempre personas físicas puesto que su ejercicio o goce es distribuible en términos individuales. Ello, sin perjuicio de que puedan conectarse en un caso determinado con algún derecho colectivo o que puedan ser considerados derechos de incidencia colectiva, es decir, que puedan dar lugar a amparos colectivos. (conf. Arango, Rodolfo, “El Concepto de Derechos Sociales Fundamentales”, Bogotá, Ed. Legis, 2005, pág. 60).

III.3.3.- En merito a lo expuesto, podemos colegir que **los habitantes de la Nación son los titulares del derecho a la alimentación** y que, el mismo, no se circunscribe a ciertos sectores, sino que debe ser entendido en un sentido amplio que propenda a una alimentación y nutrición adecuada de toda la población.

Además, y en línea a lo establecido en el subconsiderando anterior, **si bien la satisfacción del derecho puede acontecer por diversos programas y a través de diversos intermediarios, el derecho lo ejercitan las personas. Para ello, entonces es imprescindible distinguir los destinatarios –las personas humanas–, de los medios –comedores inscriptos en el RENACOM, tarjeta alimentar, programa prohuerta, etc.–.**

En particular, y en lo que respecta al caso, **se atenderá a las necesidades de la persona humana y no al de los intermediarios o a los distintos medios citados, cuestión que deberá ser evaluados y considerados por los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el ámbito correspondiente dentro de las potestades políticas y privativas que les asignó la Constitución Nacional, que exceden el alcance de la presente decisión.**

IV.- FALTA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA

Habiendo identificado la cuestión a resolver, el sujeto obligado, así como el/la sujeto titular del derecho, corresponde a esta altura del relato, dar tratamiento a la excepción de falta de legitimación activa opuesta por la demandada a fojas 887/912, pues tal extremo constituye un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que deba ser resuelto por el Tribunal (Fallos: 323:4098), dado que la justicia nacional no procede de oficio y solo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte (artículo 2° de la ley 27).

IV.1.- Sobre esta excepción, se tiene dicho que “la legitimación es, una aptitud especial o una capacidad cualitativa de un sujeto para ser parte en un proceso específico” (conf. Hutchinson, Tomás, “Derecho procesal administrativo”, T° II, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2009, pág. 214 y su cita). De ahí, que existe una relación inescindible entre el derecho que se pretende y la noción de parte.

De esta forma, se sostiene que “es parte toda persona (física o de existencia ideal) que reclama en nombre en propio, o en cuyo nombre se reclama la satisfacción de una pretensión y aquélla frente a la cual se reclama dicha satisfacción. Son partes, en efecto, quienes de hecho intervienen o figuran en aquél como sujetos activos o pasivos de una determinada pretensión, con prescindencia de que revistan o no el carácter de sujetos legitimados para obrar o para contradecir en el concreto proceso de que se trate” (conf. Palacio, Lino Enrique, “Derecho Procesal Civil”, T° III, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2005, págs. 8/9); lo que remite la cuestión a la capacidad para ser parte, en sentido de quienes pueden en el marco de un proceso adquirir la aptitud para ejercer actos procesales válidos.

Existe falta de legitimación cuando no media coincidencia entre las personas que efectivamente actúan en el proceso y las personas a las cuales la ley habilita para pretender o contradecir respecto de la materia que se trata el sub lite. De este modo el juez solo debe investigar, si existe identidad entre la persona del actor y aquella a quien la acción está concedida, o entre la persona del demandado y aquella contra la cual se concede (Elena I. Highton – Beatriz A. Areán, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, con los códigos provinciales. Análisis doctrinal y





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

jurisprudencial, t.6, Buenos Aires, Hammurabi, 2006, p.782, con cita de CNCiv., Sala D, 28/09/99; entre otros).

La legitimación causal (*legitimatío ad causam*) tiene su fuente en el Derecho sustantivo y se refiere a la relación del titular con el derecho que invoca frente al juez. Quien considera lesionado su derecho promueve una acción (ejerciendo su derecho a la jurisdicción) dentro de la cual formula una pretensión (objeto) que es lo que le permite examinar la legitimación como presupuesto de la constitución válida del proceso.

Luego, está legitimación procesal (*legitimatío ad processum*), vinculada con la capacidad para estar en juicio y es un presupuesto procesal de la constitución válida del proceso. La relación jurídica procesal requiere que el que resultó afectado en el derecho (*legitimatío ad causam*) sea realmente quien comparece a actuar en el proceso. Su inobservancia permite, en forma previa a que ésta continúe, la interposición de la falta de personería.

Sentado ello, en los casos de intereses individuales homogéneos –como ocurre en la especie- hay legitimación causal cuando el titular de un derecho subjetivo es lesionado por una causa común a otros sujetos en situación similar a la clase. Uno de los integrantes de la clase promueve la demanda invocando legitimación causal y procesal en relación con su derecho. La cuestión controvertida es si tiene legitimación procesal para representar a los miembros de la clase que no están en el proceso y que resultaran obligados por los efectos erga omnes de la sentencia (Lorenzetti, Ricardo Luis “Justicia Colectiva”, op. cit, pág. 137).

Para determinar si se configura tal extremo resulta necesario indagar si existe un vínculo entre el sujeto que alega y pretende titularizar el derecho y aquel frente a quien intenta hacerlo —que es el sujeto pasivo—; así como también si lo que se discute en el pleito gira en torno a los derechos y obligaciones emergentes de ese vínculo y, en particular, a la obligación que el supuesto titular del derecho invocado intenta hacer cumplir al demandado.

IV.2.- Así pues, para sustentar la excepción de falta de legitimación activa, el MCH alega que el artículo 2 inciso “b” del estatuto de la co-actora Unión De Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular no contempla la facultad de estar en juicio en nombre de sus miembros ni de terceros.



Sostiene, que las facultades emergentes de esa cláusula estatutaria fueron auto-limitadas a gestiones administrativas y no incluyen el inicio de acciones judiciales.

Arguye, que el Centro de Estudios Legales y Sociales y las asociaciones que adhirieron posteriormente se encuentran en idéntica situación, ya que sus estatutos constitutivos no contienen norma alguna que otorgue al ente facultades para intervenir en procesos judiciales en representación de intereses ajenos.

IV.3.- Ahora bien, al interponer la demanda, y con el objeto de justificar su legitimación, LA UNIÓN DE TRABAJADORAS Y TRABAJADORES DE LA ECONOMÍA POPULAR (UTEP) y el CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS) afirman que representan a las personas que asisten a los comedores y merenderos comunitarios.

IV.4.- Ahora bien, para el tratamiento de este cuestionamiento se analizará, en primer término, la legitimación procesal del CELS quien ha sido designado como representante adecuado. Para el supuesto de que la mencionada organización no se encuentre legitimada, recién ahí se estudiará la capacidad procesal de la UTEP.

Así, a los fines de analizar el examen de pertinencia del encuadramiento en las disposiciones del artículo 43, segundo párrafo, de la Constitución Nacional, debe constatarse no solo los objetivos para los cuales ha sido creada la institución litigante tengan relación directa con el objeto de la acción entablada, sino también el derecho que se dice vulnerado y la consideración de los sujetos cuyo derecho se intenta resguardar.

IV.4.1.- En virtud de ello, al momento de designar el representante adecuado se dispuso que el CELS es una Asociación que tiene como objetivo -entre otros- la “defensa de la dignidad de la persona humana, de la soberanía del pueblo, del bienestar de la comunidad” con la facultad de “promover o ejecutar acciones administrativas y judiciales destinadas a procurar la vigencia de estos principios y valores, asumir la representación de personas o grupos afectados en causas cuya solución suponga la defensa de aquello (...) y bregar contra las violaciones, abusos y discriminaciones que afecten derechos y libertades de las personas y de la sociedad por razones religiosas, ideológicas políticas...” (v. estatuto de fojas 58/67).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

IV.4.2.- Ello, debe ser evaluado y confrontado junto con el objeto de la presente demanda del que -como ya se dijo- se busca que el MCH garantice el derecho a la alimentación adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional de todas las personas que asisten a comedores y merenderos comunitarios, proporcionando alimentos de calidad, adecuados y en cantidad suficiente en atención a la obligación de progresividad y no regresividad; y que cesen las vías de hecho que se configuraron en la subejecución del presupuesto.

IV.4.3.- A partir de ello, puede afirmarse que la actora ostenta legitimación activa para representar los intereses de los y las habitantes -en particular, niños, niñas, adolescentes, mujeres y adultos mayores- que asisten a comedores y merenderos comunitarios, ya que tiene como objetivo fundamental estatuto la promoción de la “defensa de la dignidad” como los fundamentos expresados en la demanda para sostener su planteo; puede adelante que los accionantes ostenten legitimación procesal para promover la pretensión bajo estudio.

Ello así, la expresión dignidad humana presupone la defensa del derecho a la vida que engloba el derecho a la alimentación, cuyo cuidado constituye uno de los pilares fundamentales de todo ser humano; y, siendo facultad de la demandante promover acciones judiciales destinadas a “procurar la vigencia” de este principio, no cabe sino el reconocimiento de su legitimidad activa para peticionar en estas actuaciones.

A lo que cuadra añadir que, resultando público y notorio la incidencia que el derecho a la alimentación tiene en nuestra sociedad, al interponer esta acción el CELS no ha ejercido más que el derecho que le asiste para accionar en cumplimiento de unas de las finalidades de su creación.

Por más, cabe remitirse a lo decidido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos “Mignone Fermín S/ Acción de Amparo” el 9 de abril de 2002, en la cuál le ha reconocido a la aquí accionante legitimidad para demandar representando derechos de incidencia colectiva (conf. voto de los Dres. Petracchi y Fait, considerando 6; del Dr. Bossert considerando 11 y ss y Dr. Boggiano considerando 2).

De esta manera, y al ser el derecho, cuya protección procura la actora, de incidencia colectiva, referente a intereses



individuales homogéneos, puede colegirse que se encuentran cumplidos los recaudos para hacer valer una acción colectiva en los términos del precedente "Halabi" (Fallos: 332:111).

De lo contrario y de no reconocérsele legitimación procesal se produciría una clara vulneración del acceso a la justicia, ya que no aparece justificado que cada uno de los afectados del **colectivo**, que como se ha definido pertenecen a grupos desaventajados, promueva su propia demanda puesto que la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran inmersos atenta contra la posibilidad de hacer valer el derecho que se dice vulnerado.

IV.4.4.- Una exégesis contraria a la realizada afectaría el *principio pro homine*, toda vez que éste puede ser definido como aquel por el cual, ante una pluralidad de normas aplicables para una misma situación jurídica, el interprete debe elegir aquella norma que brinde una protección más favorable para la persona humana, en el sentido de darle la mayor extensión posible a las que consagran derechos y el menor alcance posible a las que posibilitan restricciones, limitaciones o suspensiones (conf. Manili, Pablo L., "El bloque de Constitucionalidad. La recepción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Derecho Constitucional Argentino" Ed. La Ley. Edición 2005); es decir se debe aplicar la que sea más específica a tal fin, más favorable para la persona que posee el derecho vulnerado (conf. Pinto Mónica "El Principio Pro Homine. Criterios de Hermenéutica y Pautas para la Regulación de los Derechos Humanos" en "La Aplicación de los Tratados de Derechos Humanos por los Tribunales Locales").

Ello resulta aplicable al caso junto con el *principio favor debilis*, dado que este considera -en una relación jurídica- la circunstancia de que una de las partes se encuentre en situación de inferioridad respecto de la otra (conf. Manili, Pablo L, *op. cit.*).

Es que la actora represente a personas desaventajadas por la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, lo cual determina que de prosperar esta defensa podría afectarse la tutela judicial efectiva y el debido proceso

IV.6.- Por lo expuesto, corresponde desestimar la defensa bajo examen.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

V.- VIABILIDAD DE LA ACCIÓN INTENTADA

A esta altura, corresponde analizar la procedencia del remedio procesal al que recurriera el amparista para la satisfacción de los derechos que, según afirma, tienen vulnerados el colectivo que representa.

Este tipo de proceso se encuentra regulado en nuestro ordenamiento jurídico tanto en la Constitución Nacional como en los Instrumentos de Derechos Humanos que integran la pirámide del bloque de constitucionalidad federal, conforme lo dispuesto en el artículo 75 inciso 22 de la Carta Magna.

V.1.- Identificación del tipo de proceso iniciado

Al respecto, es dable señalar que la vía procesal iniciada es la acción de amparo la cual se encuentra regulada en el artículo 43 de la Constitución Nacional.

El mencionado artículo prescribe 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 interponer 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”.

V.1.1.- Al respecto, el artículo 43 de la Constitución Nacional - conforme la Reforma del año 1994- introdujo una modificación trascendente en lo que hace a la acción de amparo, destinada a darle un dinamismo propio, despojándolo de aristas formales que fueran obstáculo al acceso inmediato de la jurisdicción cuando están en tela de juicio garantías constitucionales (conf. Palacio, Lino E., "La Pretensión de Amparo en la Reforma Constitucional de 1994", Buenos Aires, La Ley, 1995).



De este modo el amparo es garantía constitucional, y es por ello que toda hermenéutica ha de tener como norte el sentido protector de dicha garantía, a través de una interpretación previsoras que deberá asignar al amparo el más alto alcance posible, con miras a la efectiva protección de los derechos fundamentales en crisis (conf. Adolfo A. Rivas "El amparo e intervención de terceros" en J.A 24/12/97).

V.1.2.- Conforme lo reseñado, la acción escogida tiene como característica que se trata de un proceso sumamente simplificado en sus dimensiones temporales y formales, pues la finalidad fundamental de la pretensión que constituye su objeto consiste en reparar, con la mayor premura, la lesión de un derecho reconocido en la Constitución, un Instrumento Internacional o una Ley (conf. Palacio, Lino Enrique, "Derecho Procesal Civil, T. VII, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2005, pág. 137).

Según esta línea de razonamiento, es condición para que el amparo sea viable, que el acto atacado u omisión lesione, derechos y garantías constitucionales.

Es así como puede concluirse que la viabilidad del amparo depende que no exista otro medio judicial más idóneo para la protección del derecho conculcado, en el cuál se debe demostrar (sin necesidad de mayor prueba o debate) que la ilegitimidad o arbitrariedad imputada al acto sea manifiesta y que el hecho del empleo de otros remedios judiciales impliquen demoras o ineficiencias que neutralicen la garantía (conf. Gelli, María A. "La Silueta del amparo después de la Reforma Constitucional" LL 1995-E-978), Y que de esa manera se origine al damnificado un daño concreto y grave.

V.1.3.- Ahora bien, dada la celeridad que es propia de este tipo de proceso, la arbitrariedad o ilegalidad alegada, debe presentarse sin necesidad de mayor debate y prueba. Es decir, el juez debe advertir sin asomo de duda que se encuentra frente a una situación palmariamente ilegal o resultante de una irrazonable voluntad del sujeto demandado.

Lo expuesto no significa que no pueda producirse actividad probatoria en este tipo de proceso, sino que ella debe ser compatible con la sumariedad que es propia del amparo, dado que éste se encuentra al servicio de la urgencia del caso y, por lo tanto, ha sido





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

previsto para situaciones que no admiten demora, toda vez que, de otro modo, no habría razón para evitar los restantes cauces procesales que pudieran resultar procedentes, respetándose la amplitud probatoria (conf. Sala V, in re: "Leder Group SA c/ EN - BCRA y Otros s/ Amparo Ley 16.986", del 12/7/18).

Asimismo, de la existencia de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, es indispensable que se acredite en debida forma la inoperancia de las vías ordinarias existentes a fin de reparar el perjuicio invocado (Fallos: 274:13; 300:1231), o que la remisión a ellas produzca un gravamen serio no susceptible de reparación ulterior (Fallos: 263:371; 270:176; 274:13; 293:580; 294:452; 307:2419).

En efecto, por principio, en la acción de amparo resultan descartadas aquellas situaciones opinables y que requieren un amplio marco de debate y prueba, o cuando los perjuicios que pueda ocasionar su rechazo no son otra cosa que la situación común de toda persona que petitiona el reconocimiento de sus derechos por los procedimientos ordinarios. Ello es así por cuanto, esta acción no tiene por finalidad alterar las instituciones vigentes ni faculta a los jueces a sustituir los trámites y requisitos previamente instituidos (Fallos: 297:65; 300:688; 300:1033; 301:1061; 302:535; 305:223; 306:396; y Sala III, *in rebus*: "Bingo Caballito SA c/ Lotería Nacional SE s/ amparo ley 16986", del 30/8/11; "Laballeja, Alberto Lázaro y otros c/ EN- M° Defensa- EMGA s/ amparo ley 16.986", del 29/9/15; "Nespeca, Walter Ariel Enrique y otros c/ EN- M° Seguridad-PFA y otros s/ amparo ley 16.986", del 26/9/17).

V.1.4.- La recepción constitucional que tuviera la acción procesal analizada, tiene sus orígenes en la creación pretoriana de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los conocidos precedentes "Siri" y "Kot" y consagrada más tarde legislativamente, bajo la idea rectora de que cuando una garantía es avasallada por un acto de autoridad pública ello es de por sí suficiente para que los jueces la restablezcan, aun a falta de norma que contemple expresamente un proceso a tal efecto (conf. Fallos: 239:459 y 241:291, respectivamente).

V.2.- Desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, este tipo de acción se encuentra también establecida en la Convención de los Derechos Humanos, cuyo artículo 25 parágrafo 1° impone a los Estados partes la obligación de legislar el



amparo en los siguientes términos: " ... toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que lo ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la Ley o la presente Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales...".

V.3.- Criterios jurisprudenciales respecto de la acción de amparo colectivo

Sentado lo expuesto e ingresando en el análisis del remedio procesal escogido en relación con el caso de autos, es importante poner de relieve que el Máximo Tribunal tiene dicho que se admite en este tipo de procesos, una categoría conformada por derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos, relativas a los derechos de personas que por padecer alguna situación de vulnerabilidad están expuestas a sufrir actos u omisiones por las que ven afectados el acceso a sus derechos (Fallos: 332:111 "Halabi"; consd. 12).

V.3.1.- Señaló en esa oportunidad que, "en estos casos no hay un bien colectivo, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles. Sin embargo, hay un hecho, único o continuado, que provoca la lesión a todos ellos y por lo tanto es identificable una causa fáctica homogénea. Ese dato tiene relevancia jurídica porque en tales casos la demostración de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses, excepto en lo que concierne al daño que individualmente se sufre. Hay una homogeneidad fáctica y normativa que lleva a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa" (*ibídem*).

A su vez, fijó como pauta que la procedencia de este tipo de acciones requiere la verificación de una causa fáctica común, una pretensión procesal enfocada en el aspecto colectivo de los efectos de ese hecho y la constatación de que el ejercicio individual no aparece plenamente justificado (Fallos: 332:111 "Halabi"; consd. 13).

V.3.2.- En cuanto al primer elemento, afirmó que éste consiste en la existencia de un hecho único o complejo que causa una lesión a una pluralidad relevante de derechos individuales. El segundo, en que la pretensión debe estar concentrada en los efectos comunes y no en lo que cada individuo puede peticionar, como ocurre en los casos en que





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

hay hechos que dañan a dos o más personas y que pueden motivar acciones de la primera categoría. Como tercero, se exige que el interés individual considerado aisladamente, no justifique la promoción de una demanda, con lo cual podría verse afectado el acceso a la justicia (*ibídem*).

Sin perjuicio de ello, para el Máximo Tribunal, la acción resultará de todos modos procedente en aquellos supuestos en los que cobran preeminencia otros aspectos referidos a materias tales como el ambiente, el consumo o la salud o afectan a grupos que tradicionalmente han sido postergados, o en su caso, débilmente protegidos. En esas circunstancias, la naturaleza de esos derechos excede el interés de cada parte, y al mismo tiempo, pone en evidencia la presencia de un fuerte interés estatal para su protección, entendido como el de la sociedad en su conjunto (conf. Fallos: 332:111 “Halabi”; consd. 13).

Es así que, frente a la ausencia de ley que reglamente este tipo de acciones, se mantiene el criterio jurisprudencial de que la clase debe ser determinada por el actor pero definida por el tribunal, es decir, los jueces que intervengan en la acción, a diferencia de otras legislaciones que limitan la competencia judicial para dicha definición, serán los que definirán la clase en cuestión (ANDREUCCI, C. “Acciones colectivas: Ante la ausencia de la ley, la presencia de la jurisprudencia”, pág. 48, “Suplemento La Ley – Constitucional”, Mayo 2015, N° 3).

V.3.3.- En tal sentido, el extremo sentado precedentemente fue realizado por el suscripto en el decisorio de fojas 291/304, 307/318 y 917/977, adonde cabe remitirse por razones de brevedad

De esta forma, y tal como se expuso al inscribir de manera provisoria y definitiva el proceso en el Registro de Procesos Colectivos, la presente se trata de una acción de incidencia colectiva sobre intereses individuales homogéneos.

V.4.- Identificación del litigio como complejo

De esta forma, al momento de analizar la viabilidad de la acción intentada, también debe considerar que en el *sub lite* estamos en presencia de un **“litigio “estructural” o “complejo” o de “Derecho Público”** por oposición al proceso tradicional o clásico, cuyos caracteres son conocidos en la teoría del proceso.

V.4.1.- A partir del reconocimiento de los derechos de incidencia colectiva, “varios derechos reconocidos en normas locales o internacionales (en particular, el derecho a la salud, el derecho a un medio ambiente sano y, en general, los derechos económicos, sociales y culturales) obligan a la adopción de soluciones que desbordan los límites del proceso clásico” (conf. TREACY, G. “El litigio de derecho público y la función judicial: observaciones acerca del control judicial de las políticas públicas”, Estudios de Derecho Público, Universidad de Buenos Aires - Fac. de Derecho).

En este tipo de procesos, la estructura ya no es estrictamente bipolar, en sentido de partes adversas, sino que con frecuencia aparece una diversidad de partes con interés en la materia, tratándose de **controversias policéntricas**. El desafío radica en lograr formas adecuadas de asegurar que puedan ser escuchados los intereses relevantes dentro del trámite de la causa (conf. TREACY, G. *op. cit.*).

Lejos de plantearse como una competencia de suma cero entre dos polos enfrentados, estos litigios tienden a estar entretejidos por confluencias entre las partes procesales, tanto en relación a los hechos, como a los ejes multicausales que estructuran la *litis* (PUGA, M. “El litigio estructural”, Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo N.º 2 . Noviembre de 2014).

Por ello, es que el suscripto ante este tipo de procesos tuvo que asumir una participación más activa en el trámite, organizando, guiando y hasta facilitando el debate, ejerciendo con mayor intensidad sus poderes de dirección del proceso y orientándolos a fijar conductas hacia el futuro a las agencias gubernamentales.

V.4.2.- Así, puede afirmarse que el *sub lite* se constituye como un litigio complejo, tan pronto como se repare en la pluralidad de intereses involucrados y en el hecho de que pretensiones planteadas trascienden el interés de las organizaciones litigantes. Más aun, cuando no todas las personas que concurren a los merenderos y comedores se encuentran en iguales circunstancias, debido a que la situación de cada una de las organizaciones es distinta. Dicho colectivo, además, exhibe contornos abiertos pues puede verse aumentado o disminuido nominalmente de un momento a otro.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

Y por lo tanto, la complejidad de las cuestiones aquí ventiladas obligó y obliga al Tribunal a adoptar un rol activo que quedó evidenciado durante el trámite de la causa y en el incidente de ejecución de la medida cautelar (v. gr., medidas adoptadas en la resolución de fs. 307/318 y 917/977).

Por su parte, la resolución del caso se hará a partir de una mirada prospectiva, tal como ya se hizo al resolver la medida cautelar.

Ello, más allá del principio de igualdad que debe regir entre las partes en un litigio colectivo, la solución que aquí se adopte no sigue la clásica sistematización procesal de la justicia conmutativa, sino la distributiva, en donde sus efectos podrían influir en la comunidad, es decir las personas que asisten a los comedores. Entonces, la cuestión sometida a consideración responde a una materia orden público, con miras al bien común.

V.5.- IDONEIDAD DE LA VÍA PROCESAL ESCOGIDA PARA LA TUTELA DEL DERECHO QUE SE CONSIDERA VULNERADO

A esta altura, corresponde analizar la idoneidad de la vía procesal elegida por los amparistas para la satisfacción del derecho a la alimentación adecuada de las personas que asisten a comedores y merenderos, y para la pretensión consistente en encuadrar el accionar de la demandada como una “vía de hecho”, con fundamento en que la partida presupuestaria del corriente año fue subejecutada (v. fs. 115/131).

V.5.1.- En relación con la idoneidad de la vía procesal escogida por el amparista para la satisfacción del derecho a la alimentación de las personas que asisten a comedores y/o merenderos, corresponde señalar que, como fuera descripto en el considerando II.-, el derecho que se considera vulnerado posee reconocimiento constitucional.

Asimismo, de la prueba producida a lo largo del proceso resulta que desde el dictado de la medida cautelar de fojas 917/977, se ha desarrollado una conducta por parte del sujeto obligado tendiente a la inclusión de algunos espacios comunitarios a los programas vigentes de políticas públicas que ejecuta el Ministerio accionado (v. gr. Resolución N° RESOL-2024-487-APN-SNNAYF#MCH, del 05/08/24, a fs. 1300/1312



de autos; Memorandum N° ME-2024-105485206-APN-SSPS#MCH, a fs. 1382/1384 del incidente de medida cautelar).

Este hecho, trae por lógica consecuencia de que ante la necesidad de satisfacción del derecho de raigambre constitucional (alimentación), sea la acción de amparo en los términos planteados en los subsconsiderandos que anteceden, idónea para el objeto previsto en la demanda.

Ello así, debido a que para el tratamiento de tal extremo no se requiere mayora debate y/o producción de prueba, sino que basta la mera confrontación de los hechos que fueran sucediendo desde que se diera inicio al proceso y del actuar del propio sujeto obligado, quien manifestara la vigencia y puesta en funcionamiento de distintos programas que hacen a la política pública cuya satisfacción se requiere.

V.5.1.1.- De este modo y ante la necesidad de satisfacción de un derecho constitucional, la remisión a un proceso ordinario hubiera traído aparejado la desnaturización de la garantía creada de manera pretoriana por el Máximo Tribunal y como ya se ha dicho, luego reconocida por el constituyente derivado en el artículo 43 de la Ley Fundamental.

V.5.1.2.- Ello así debido que, como lo sostenía Joaquín V. González a fines del XIX, “no son, las declaraciones, derechos y garantías simples formulas teóricas, cada uno de los artículos y cláusulas que las contienen poseen fuerza obligatoria para los individuos, para las autoridades y para toda la Nación. Los jueces deben aplicarla en la plenitud de su sentido, sin alterar o debilitar con vagas interpretaciones o ambigüedades la expresa significación de su texto. Porque son la defensa personal, el patrimonio inalterable que hace que cada hombre, ciudadano o no, un ser libre o independiente dentro de la Nación Argentina” (conf. González, Joaquín V.; “Manual de la Constitución Argentina”; N° 82, Buenos Aires, Ángel Estrada y Cía., 1897, págs. 102/103).

V.5.1.3.- Por lo tanto, la vía resulta idónea para la protección del derecho a la alimentación.

V.5.2.- Por otra parte, corresponde analizar la vía procesal intentada respecto de la pretensión que se circunscribió a la demostración de que las partidas presupuestarias del corriente año han





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

sido subejecutadas, trayendo esto como consecuencia, la configuración de una vía de hecho.

V.5.2.1.- Sobre el punto, es dable mencionar que el artículo 9 de la Ley N° 19.549 establece que la Administración se abstendrá: a) de llevar a cabo comportamientos materiales que importen vías de hecho administrativas lesivas de derechos o intereses jurídicamente tutelados; b) de poner en ejecución un acto estando pendiente algún recurso administrativo de los que, en virtud de norma expresa, impliquen la suspensión de los efectos ejecutorios de aquél, o que, habiéndose resuelto un recurso administrativo, no hubiere sido notificado; c) de establecer mecanismos electrónicos, informáticos o de otra naturaleza que, mediante la omisión de alternativas u otros defectos o recursos técnicos, tengan por efecto práctico imposibilitar conductas que no estén legalmente proscriptas; d) de imponer por sí medidas que por su naturaleza exijan la intervención judicial previa, tales como embargos, allanamientos u otras de similares características sobre el domicilio o los bienes de los particulares (conf. art. 9 Ley N° 19.549, modif. por Ley N° 27.742).

V.5.2.2.- En esta inteligencia, el abordaje de la noción de vías de hecho exige tener presente la idea de que el principio de legalidad de la Administración opera, pues, en la forma de una cobertura legal de toda la actuación Administrativa (GARCÍA DE ENTERRÍA, E. — FERNÁNDEZ, T. "Curso de Derecho Administrativo", Buenos Aires, La Ley, 2006, pág. 439-448). Cuando la operación administrativa carece del apoderamiento legal o la actuación material resulta desprovista de toda base jurídica, incidiendo o atentando contra los derechos o garantías constitucionales –incluso colectivos– es posible recurrir a la categoría jurídica denominada "vía de hecho", como un instituto protector de las personas ante el actuar flagrante y groseramente apartado del principio de legalidad por parte de la autoridad (BEZZI, O., "El principio de legalidad y las vías de hecho administrativas", RDA 2021-133, 19; MARTÍNEZ PASS, L., "Vías de hecho administrativas", Buenos Aires, Astrea, 2020, pág.65).

En este contexto, las vías de hecho administrativas han sido definidas como una operación práctica, un comportamiento material realizado por la Administración pública susceptible de verificarse tanto en



los supuestos de irregularidad del comportamiento material en sí mismo considerado, como en los casos de irregularidad del acto administrativo que les dio origen (GRECO, C. “Vías de hecho administrativas”. LA LEY 1980-C ,1203).

V.5.2.3.- En tal sentido, la doctrina es conforme en exigir la presencia de ciertos requisitos para la configuración de una vía de hecho (conf. MARIENHOFF, M, “Tratado de Derecho Administrativo”, T. II., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2011, pág. 174 y ss., GRECO, C., *op. cit.* HUTCHINSON, T., *op. cit.*, pág. 89 y ss, entre otros), a saber:

(i) La existencia de un comportamiento material, en el sentido de operación práctica, realizada por la Administración pública.

(ii) A su vez, dicho comportamiento debe ser irregular, ya sea referido a la misma medida de ejecución (es decir, a la operación administrativa) sin sustento en un acto administrativo previo, o respecto aquellos casos en los que la ejecución se aparta de manera groseramente irregular de los términos del acto dictado previamente.

iii) Finalmente, “la acción material del funcionario o empleado públicos debe implicar una violación de la legalidad, una violación apreciable del orden jurídico vigente; por eso, desde este punto de vista, se habla de violación ‘flagrante’, de acción ‘manifiestamente’ ilegal, de ‘groseras’ violaciones de las normas; incluso se dice que la acción material de referencia no ha de poderse vincular a la aplicación de ningún reglamento o ley” (MARIENHOFF, M., “Tratado”... *op.cit.*, pág. 175).

Es que, “lo esencial es que se trate de un comportamiento que implique una flagrante y grosera violación del orden jurídico establecido. Esa ‘flagrante’ y ‘grosera’ violación del orden jurídico no es, por cierto, una ‘vía de derecho’: es una ‘vía de hecho’” (conf. MARIENHOFF, M., “Tratado...”, *op. cit.*, pág. 175).

V.5.2.4.- Sobre la base de lo expuesto, lo cierto es que “la recepción de la figura ha significado un aporte trascendente en la observancia de la legalidad de la actuación administrativa y consecuentemente en la protección de los derechos y garantías de los particulares; **máxime en el marco de medidas de tutela urgente**; es que lo flagrante y ostensible del apartamiento de tal tipo de actuación termina por dejar claramente sin efecto el carácter de presunción de legitimidad





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

con la que cuenta el actuar estatal, reforzando la viabilidad de tales medidas urgentes” (BEZZI, O., *op. cit.*, el destacado no resulta del original).

De esta forma, cuando se trate de comportamientos materiales groseramente contrarios a garantías constitucionales –vías de hecho- **sería absurdo sostener que los hechos lesivos de derechos constitucionales pudieren quedar fuera del radio de la acción de amparo**, cuando han sido hechos manifiestamente inconstitucionales los que han dado origen a la acción (conf. CANDA, F., “Requisitos de procedencia de la acción de amparo individual”, en GORDILLO, A. “Una mirada desde el fuero contencioso administrativo federal sobre el derecho procesal administrativo”, Buenos Aires, FDA, 2012, pág. 278).

V.5.2.5.- Ahora bien, habiendo reconocido la viabilidad de la acción procesal para la satisfacción del derecho a la alimentación de las personas que asisten a comedores y/o merenderos, lo que resulta trascendental en este apartado es el verificar si el remedio procesal del amparo también resulta idóneo para la demostración, sin necesidad de un mayor debate y/o prueba que hubo una subejecución presupuestaria que traiga aparejada la existencia de una vía de hecho.

A tal fin, corresponde pues, analizar la prueba pertinente y vinculada a la tesis del accionante.

V.5.2.5.1.- En tal sentido, cabe destacar lo que surge del Memorándum N° ME-2024-81039825-APN-SSPS#MCH, que contiene el link <https://drive.google.com/drive/folders/1k5cPjnHdYTkFNwB0tH-uDrdiMDvR-cTn>, que dirige a cuatro carpetas (v. fs. 1257):

1) Carpeta “Punto I”, conteniendo:

i) la carpeta “DIC 2023”, la cual cuenta con los remitos emitidos en diciembre del 2023, divididos como;

- “NAVIDEÑOS”

- “EMERGENCIAS”: quince archivos relacionados con remitos de entrega de alimentos, en los que se consignaron la fecha de entrega, el depósito de los alimentos, el sujeto beneficiario, la persona de contacto de dicho sujeto, su número telefónico y su dirección; también el tipo de alimento entregado y su cantidad;

- “ALIMENTOS”



ii) la carpeta “2024”, con los remitos emitidos durante el 2024 (hasta el 1° de junio).

iii) la imagen “Remito por 4439 kg de harina de maíz”, sobre una entrega de cuatro mil cuatrocientos treinta y nueve (4.439) kilogramos de harina de maíz, efectuada el 18/06/24 a la Fundación Cooperadora para la Nutrición Infantil (CONIN) de la localidad de Capitán Sarmiento, provincia de Buenos Aires.

2) La Carpeta “Punto II”, que contiene el Memorandum N° 05/2024 emitido por el Coordinador del Depósito de Buenos Aires, a través del cual explica que, por un error material se descontó el producto “Leche en polvo Vidalac” cuando en realidad dicho descuento debió realizarse sobre “Leche en polvo Cotar” –producto que había sido egresado de un depósito sito en Villa Martelli, los días 10, 11 y 12 de enero del 2024.

Allí se informa además que, conforme fuera determinado en un acta interna del 30/05/24 elaborada por el Coordinador del depósito de Villa Martelli referido, el producto “pasas de uva” no estaba en condiciones de ser entregado, dado que sus envases habían sido dañados en el marco de los procedimientos de su carga y descarga.

3) La Carpeta “Punto III”, contiene el informe final presentado por la Fundación Cooperadora para la Nutrición Infantil (CONIN), en el cual se detalla la distribución realizada a treinta y cuatro ubicaciones, junto con los datos de los beneficiarios, los kilogramos de comida entregados y la fecha de recepción.

4) Por su parte, en la carpeta “Punto IV”, se acompañan los convenios de colaboración llevados a cabo con trece provincias para la distribución de los alimentos entregados.

Por último, a fin de acreditar la entrega de los alimentos a las provincias, se acompañaron los remitos correspondientes a las salidas efectuadas desde cada centro operativo.

V.5.2.5.2.- Por la Nota N° NO-2024-79897115-APN-SNNAYF#MCH, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) solicitó al Director Nacional Adjunto del Programa Abordaje Comunitario PNUD ARG 20/004, que atento el tiempo transcurrido desde la última actualización, aprobada mediante NO-2024-06106950-APNSNNAYF#MCH, aplicable a partir del 01/02/2024 y tomando en





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

consideración la variación de precios experimentada, **“se considera oportuno un incremento del orden del 40 % en el valor de las prestaciones alimentarias** llevadas a cabo por aquel Programa. En tanto la instrumentación del aumento propiciado importa realizar una ampliación del presupuesto del mencionado Programa, solicito tengan a bien arbitrar los medios para instrumentar el indicado ajuste a los costos unitarios de las raciones del Programa ABORDAJE COMUNITARIO del Plan Nacional Argentina Contra el Hambre – Proyecto PNUD ARG 20/004 que se acuerden mediante suscripción de los instrumentos de estilo a partir del 1° de Agosto del 2024 y sujeto ello a las disponibilidades presupuestarias del Programa” (v. fs. 1258, el destacado no resulta del original).

V.5.2.5.3.- A esta altura, resulta asimismo relevante destacar lo que surge del Memorándum N° ME-2024-87223293-APN-SSPS#MCH elaborado por la Subsecretaría de Políticas Sociales - dependiente de la SENNAF- (v. fs. 1291/1296).

Allí, el MCH informó que la “Prestación Alimentar” **se liquidaba mensualmente en función de los padrones elaborados y habilitados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS)**, de manera tal que la cantidad de titulares varía mes a mes.

En relación con el año 2024, la “Prestación Alimentar” alcanzaba a 2.289.459 beneficiarios (conforme última liquidación de agosto 2024); 2.192 eran las personas con prestación por celiacía; y aquellas personas de pueblos originarios que gozaban los módulos de proyectos focalizados eran 46.643.

Por otro lado, señaló que la cantidad de módulos alcanzados con financiamiento del programa “Abordaje Comunitario” (PNUD ARG 20/004), al mes de agosto del año 2024, ascendía a un total 881.799. Asimismo, adujo que el valor de cada módulo en el 2023 era de \$2.806; mientras que, para agosto del corriente año 2024, el mismo ascendía a \$6.874, destacando pues que cada módulo, a la fecha, satisfacía las necesidades de hasta cuatro personas.

Respecto al programa “Alimentar Comunidad”, explicó que a través del mismo se había financiado, en el 2023, la cantidad de 43.984 raciones para asistir a las personas que concurría a los comedores y/o merenderos comunitarios con convenios vigentes en dicho año. Respecto al año 2024, al mes de julio se habían financiado 13.020



raciones y se proyectaba alcanzar la cantidad de 17.320 para agosto y de 80.000 -al menos- para diciembre.

Destacó que, en virtud del informe emitido por el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), denominado “Cobertura de las prestaciones monetarias sobre la canasta básica alimentaria en niños de hasta 14 años”, la cobertura de las prestaciones monetarias del Estado Nacional, dirigidas a niños y niñas de hasta catorce años (Plan Mil Días, AUH y Alimentar), superaban el 100% del valor de la canasta básica alimentaria de los niños y niñas del hogar. Asimismo, adujo que incluso en las prestaciones sociales para niños y niñas “por edad” la cobertura superaba el 100% del valor de la prestación.

Reveló que los porcentajes de asignación de alimentos que se distribuían a cada provincia -y dentro de ella- se definían a partir de un sistema lógico de distribución de recursos alimentarios llamado “ICSE” (Índice de Contexto Social de la Educación).

Precisó que el ICSE es un índice de clasificación de unidades geográficas (radios, fracciones censales y/o departamentos) en función de las condiciones de vida o situación de vulnerabilidad de los hogares con integrantes en edad escolar que allí residen. Añadió que dicho mecanismo fue concebido por la Dirección de Planeamiento del ex Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación, a partir de datos del censo del 2010.

Arguyó que, en el marco de los convenios suscriptos, las provincias se comprometieron a realizar la distribución de alimentos en las escuelas vulnerables de su jurisdicción.

Señaló que, por su parte, la SENNAF tomó conocimiento de las escuelas alcanzadas recién al momento en que cada provincia presentó las “Actas de Entrega” suscriptas por las instituciones educativas receptoras de los alimentos.

Resaltó que, conforme lo estipulado en la “Cláusula Cuarta - Vigencia del Convenio de Colaboración”, una vez concluida la entrega de los alimentos en las instituciones educativas, se establece un plazo de tres meses para que cada provincia remita a la SENNAF, las Actas de Entrega suscriptas.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

Finalmente, acompañó la información requerida en la carpeta identificada como “Punto 9. Alcance PNUD”.

Informó, además, que la atención alimentaria brindada a través de comedores y merenderos implica un 4,47% del total de las políticas alimentarias implementadas actualmente, aclarando que “no todas las personas que asisten a estos carecen de toda ayuda, ya que un gran porcentaje de los asistentes a los comedores y merenderos cuentan con el apoyo de la Prestación Alimentar y/o la Asistencia Universal por Hijo (AUH)”.

Destacó también, que a lo largo del año en curso se habían realizado modificaciones en pos de lograr un incremento en la calidad de los alimentos, procurando la obtención de una mejor calidad alimenticia y que el incremento del monto correspondiente al Programa de Abordaje PNUD, acompañado de la disminución en los índices de inflación, permitieron a los titulares lograr un mayor número de componentes de la canasta básica.

Asimismo, resaltó que la política pública en materia alimentaria se enfocaba en una implementación libre de intermediarios, procurando la nominalización de los titulares.

Informó, respecto al plan de distribución de alimentos almacenados en los depósitos, que mediante la Nota N° NO-2024-85255264-APN-SNNAYF#MCH, la SENNAF había puesto en conocimiento la suscripción de convenios con las provincias de la Nación y el grado de avance en la entrega de alimentos a las mismas.

En ese andamiaje, sostuvo que en aquella oportunidad se encontraban repartiendo dos millones quinientos ochenta y tres mil doscientos veintiún (2.583.221) kilogramos de alimentos a escuelas vulnerables de las provincias cuyos convenios habían sido suscriptos oportunamente.

V.5.2.5.4.- Sentado ello, también debe analizarse en este apartado, lo manifestado por la accionada en cuanto a que en el ejercicio financiero del 2024, sin perjuicio de que se encuentra constituido por una prórroga del presupuesto aprobado para el 2023, fue modificado con relación al crédito inicial.

En tal contexto, afirmó que, en materia de políticas alimentarias, se había notado una caída presupuestaria del 29% respecto

del 2023 y que, en lo atinente a la “Prestación Alimentar”, ello significaba una disminución del 20% respecto de lo destinado a ese programa en el año pasado.

Sobre tales afirmaciones, informó que en el período comprendido entre el 01/01/23 y el 31/07/23, el monto ejecutado en políticas alimentarias había sido de \$383.192.570.669; mientras que, entre el 01/01/24 y el 31/07/24 la suma ejecutada fue de \$1.063.051.811.105.

Con relación a ello, propugnó que tales particularidades evidenciaban un aumento presupuestario del 177.42% en materia alimentaria respecto del 2023. En ese andar, señaló que en junio del corriente año se dispuso un nuevo aumento del 8,57% en la Tarjeta Alimentar y que, a esa fecha (05/09/24), se había ejecutado la suma de \$1.017.708.836.512 de los \$1.813.290.202.571 de crédito vigente, es decir, un 56% del total.

En lo que respecta al “Programa Abordaje Comunitario PNUD ARG 20/004”, sostuvo que, para el ejercicio financiero del 2024, se había decidido reforzar el valor de las prestaciones alimentarias en un 40%. En términos nominales, expuso que las raciones de dicho programa, hasta julio del corriente año, tenían un valor diario \$545 (almuerzo/cena), de \$200 (desayuno/merienda) y de \$347 (merienda reforzada); mientras que, a partir de agosto, comenzaron a ostentar un valor de \$763, \$280 y \$486, respectivamente. Ello, asistiendo a un mil quinientos treinta y ocho (1.538) comedores/merenderos y cubriendo cuatrocientas cincuenta y un mil ochocientos noventa y ocho (451.898) prestaciones diarias.

En otro orden de cosas, informó que las provincias de Buenos Aires, Misiones, Entre Ríos, Río Negro, Neuquén, San Luis, Chubut, Santa Cruz, Córdoba, La Rioja, Catamarca, Tucumán, Corrientes, Formosa, San Juan, Jujuy, Santiago del Estero, Chaco, Salta, Mendoza, La Pampa y Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires retiraron la totalidad de la mercadería asignada, importando ello que, en el marco de los convenios suscriptos con las veintidós 22 provincias mencionadas y con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se ha retiró el 100% de alimentos conveniados, dando por finalizada la correspondiente instancia.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

Finalmente, postuló que se encontraba en marcha una tercera etapa de entrega de alimentos, en el marco de “convenios con las distintas provincias del país” apuntados a atender escenarios de emergencia social, sanitaria o en situaciones de desastres naturales o climáticos.

V.5.2.5.5.- Por otra parte, dentro del contexto señalado, la accionada afirma que se había estimado elemental el fortalecimiento del presupuesto para las políticas alimentarias, motivo que había derivado en la suscripción del Acta Complementaria N° 3 que, en su artículo 2°, aprobó una transferencia destinada a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) por la suma de \$6.772.500.000 para garantizar el acceso a alimentos para las familias vulnerables mediante la adquisición - y posterior distribución- de productos alimenticios. Destacó, también, que mediante la Resolución N° RESOL-2024-30-APN#MCH -del 08/02/24- se había aprobado una transferencia por el monto de \$14.000.000.000 en concepto de incremento presupuestario para la adquisición de leche en polvo entera fortificada Ley 25459, arroz y fideos de sémola.

Resaltó que desde diciembre del 2023 a la fecha -octubre del corriente año-, los valores de la prestación incrementaron de \$22.000 a \$52.250 (por un hijo); de \$34.500 a \$81.936 (por dos hijos) y de \$45.500 a \$108.062 (por tres hijos o más). Sobre ello, propugnó que el aumento del valor de la Tarjeta Alimentar aumentó un 137,5%.

V.5.2.5.6.- En relación al proyecto “Abordaje Comunitario del Plan Nacional Argentina Contra el Hambre -PNUD ARG/20/004”, informó que a través de la Resolución N° RESOL-2024-671-APN-SNNAYF#MCH se había aprobado una transferencia, a dicho programa, por el monto de \$17.000.000.000, que importaba un incremento del 40% en el valor de las prestaciones alimentarias que se financiaban a los comedores y merenderos. Así pues, refirió que tal incremento lograba que la prestación alimentaria principal (almuerzo o cena) alcanzara un total de trescientas ochenta y seis (386) calorías por persona; y que el mismo, en lo atinente a la prestación secundaria (desayuno/merienda), cubriera un total de doscientas ochenta y cinco (285) calorías por persona.

Aseguró, también, que el referido aumento impactaba económicamente en el valor de las raciones, por cuanto ellas tenían un valor diario de \$545 (respecto al almuerzo y/o cena), de \$200 (desayuno



y/o merienda y de \$347 (merienda reforzada), pasaran a tener un valor de \$763, \$280 y \$486, respectivamente.

Asimismo, puso de relieve que los módulos cuyo valor mensual era de \$4.910, contaban con un valor de \$6.874 a partir del incremento; y que la línea de módulos secos alcanzaba un total de seiscientos ochenta y siete mil seiscientos cincuenta y cinco (687.655) módulos trimestrales, llegando a quinientos diez (510) puntos de distribución y éstos a tres mil quinientos dos (3.502) comedores/merenderos/puntos de entrega,

Rememoró que la SENNAF tiene entre sus principales objetivos la definición de políticas sociales integrales de ayuda social a individuos y/o pequeños grupos poblacionales, en situación de riesgo inmediato o vulnerabilidad social. Así pues, destacó que fue determinada la distribución de alimentos a escuelas vulnerables, implementándose -a tales fines- convenios con todas las provincias del país, con excepción de Tierra del Fuego, pues dicha provincia no poseía escuelas en su territorio que calificaran como vulnerables en los términos del ICSE.

Puso de especial relieve que, a dicha fecha -26/09/24-, las provincias de Buenos Aires, Misiones, Entre Ríos, Río Negro, Neuquén, San Luis, Chubut, Santa Cruz, Córdoba, La Rioja, Catamarca, Tucumán, Corrientes, Formosa, San Juan, Jujuy, Santiago del Estero, Chaco, Salta, Mendoza, Santa Fe y La Pampa y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires habían retirado la totalidad de la mercadería asignada. En tal sentido, reparó que, en el marco de los convenios suscriptos con las mentadas provincias y con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se había retirado el 100% de alimentos conveniados, importando ello la finalización de la correspondiente instancia.

A su vez, suministró el link de Google Drive <https://drive.google.com/drive/folders/1f5jeOq55Up2dakdN5DmlCcDsAUu uBkdN> e informó que en la carpeta titulada “CONVENIOS CON PROVINCIAS - ENTREGA A ESCUELAS VULNERABLES” surgían aquellos convenios suscritos con la provincia de Santa Fe y con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y que la carpeta “CONVENIO CON PROVINCIAS - ENTREGA POR EMERGENCIA” contenía convenios suscriptos con las provincias de Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza,





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán, destinados a atender escenarios de emergencia social, sanitaria o de desastres naturales/climáticos.

Por otro lado, informó que se había firmado, con fecha 20/09/24, un convenio identificado como CONVE-2024-103390383-APN-MCH con la provincia del Chaco, por la suma de \$3.799.781.995,09 destinado a financiar la adquisición de alimentos y cajas de embalaje para cuatro mil quinientas sesenta y seis (4.566) familias en situación de extrema vulnerabilidad social, ello en los términos del “Plan Nacional Argentina Contra el Hambre”.

V.5.2.5.7.- En respuesta y en confrontación con los datos y alegaciones efectuados por la accionada, el representante adecuado consideró que la información agregada a la causa, los montos informados por el MCH y la comparación realizada con la inflación, surgía que se había ejecutado un 92,2% menos de recursos a través de la Resolución N° 2458/2004, un 53% menos a través del “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (Programa 26)”, y un 48,6% menos en relación al “Programa Abordaje Comunitario PNUD ARG 20/004”, lo cual, según afirmó, evidenciaba la real caída en las prestaciones alimentarias brindadas oportunamente por la demandada.

V.5.2.5.8.- Atento a la situación descripta y toda vez que, se reitera, se reconoció la viabilidad de la acción intentada para la satisfacción del derecho a la alimentación adecuada de las personas que asisten a comedores y merenderos, corresponde rechazar el reconocimiento de la idoneidad de la vía procesal escogida para el tratamiento de la segunda cuestión que conforma la pretensión.

Ello así, debido a que quienes optan por la vía sumarísima del amparo conocen las limitaciones inherentes a ella, pues saben que se excluyen las cuestiones que requieren mayor debate y prueba –extremo propio de un proceso de conocimiento- (conf. Excma. Sala III *in re*: Villani, Clelia Eclatine c/ EN - Superintendencia de Servicios de Salud s/Amparo ley 16.986” del 12/10/23).

En este punto, si bien al delimitar la acción prevista en la Ley N° 16.986 se ha señalado que ella no es excluyente de las cuestiones que requieren trámites probatorios, también se ha dicho que descarta



aquellas que, como sucede en el *sub lite*, para la demostración del extremo previsto resulta necesario la producción de medidas probatorias que desvirtúan la celeridad propia de este proceso.

En este sentido, cabe señalar que en la propia actora quien refiere la necesidad de examinar si los recursos presupuestarios asignados y ejecutados en políticas alimentarias habían mantenido su valor real entre el 2023 y el 2024, en un contexto en el que ella misma califica a la información aportada por el MCH como “exigua” y “meramente nominal” (v. fs. 1420/1434).

A ello cuadra añadir, que en cuanto al análisis comparativo del presupuesto, en el presente ejercicio estamos ante una readecuación del presupuesto del año 2023, conforme lo prevé la Ley de Administración Financiera.

En este contexto, la demostración de una subejecución presupuestaria, exige la realización y producción de prueba idónea que desarrollen cuestiones de neto corte técnico.

En este sentido, se requiere un análisis contable-financiero, prueba de costos, vinculación económica de la misma, la cual no sólo no fue ofrecida, sino que, su producción no se condice con la especial celeridad que se requiere en el marco de la acción de amparo.

El análisis y dictado de una resolución de mérito sin la producción de prueba específica de pericias contable, financiera y económica, sólo llevaría al dictado de una sentencia basada en presunciones, que arribe a conclusiones meramente dogmáticas.

Por lo expuesto, es dable señalar que las eventuales o posibles desprendimientos del comportamiento de la Administración Pública exceden el marco de la presente acción, y en caso de corresponder, deberán encauzarse y tramitar ante los Tribunales competentes. Repárese que los litigantes, eventualmente, no sólo se deben someter a sus jueces naturales, sino que ante ellos deben efectuar los reparos que consideren de su deber formular por las vías autorizadas por las leyes correspondientes (arg. Fallos: 147:149).

Por ende, corresponde rechazar el planteo entablado por la parte actora respecto a la existencia de una vía de hecho.

V.5.2.5.9.- Por lo expuesto, corresponde desestimar el medio procesal escogido por la accionante para la demostración de la





Poder Judicial de la Nación

**JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7**

pretensión consistente en la subejecución presupuestaria. Ello por cuanto, la necesaria prueba que debería producirse para demostrar o desestimar tal afirmación, atentaría contra el trámite expedito de este amparo colectivo, cuya finalidad es la de tutelar un derecho humano, impostergable como lo es la satisfacción del derecho a la alimentación.

V.5.3.- Atento a la conclusión arribada en el subconsiderando anterior y en el V.5.1.-, el análisis de la cuestión de fondo, se circunscribe a la satisfacción del derecho a la alimentación adecuada de las personas que asisten a comedores y merenderos.

VI.- RESULTADO DE LA PRUEBA PRODUCIDA EN LA CAUSA Y PROGRAMAS QUE EL ACCIONADO RECONCE COMO VIGENTES:

En este apartado se resumirá el resultado de la prueba producida en la causa y el detalle de los programas que el sujeto demandado reconoce como vigentes y los cuales manifiesta están ejecutando.

VI.1.- RESEÑA DE LA PRUEBA PRODUCIDA VINCULADA CON EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.

Sobre el particular, de la prueba producida en autos se desprende que:

VI.1.1.- “Programa Abordaje Comunitario PNUD ARG 20/004”:

(i) Mediante la **Nota N° NO-2024-79897115-APN-SNNAYF#MCH**, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia consideró oportuno un incremento del 40% en el valor de las prestaciones alimentarias llevadas a cabo en el marco del “Programa Abordaje Comunitario PNUD ARG 20/004” (v. fs. 1258).

En este sentido, comunicó que el incremento del 40% referido, propuesto en la **Nota N° NO-2024-79897115-APN-SNNAYF#MCH** correspondiente a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, se aplicaría sobre el valor de la prestación alimentaria, esto es, la suma de **\$8.308.997.000** (v. fs. 1263/1264 y 1265/1266).

Allí indicó, que la prestación alimentaria principal (almuerzo o cena) cubría un promedio de doscientas sesenta y cuatro



(264) calorías por persona, y que con el incremento aludido alcanzaría las trescientas ochenta y seis (386) calorías y, a su vez, en lo vinculado con las prestaciones secundarias (desayuno o merienda) alcanzaban un total de doscientas (200) calorías, valor que aumentaría a doscientas cuarenta y cinco (245) con el incremento en cuestión (v. fs. 1263/1264 y 1265/1266).

(ii) Luego, el ministerio encartado presentó la “Documento elaborado por la subsecretaría de políticas sociales” y “Documental: DI-2024-1-APN-SSL#MCH”, en la mentada documentación luce un acceso drive al archivo titulado “Punto 1. Abordaje Comunitario - Convenios 2023-2024” (v. fs. 1287/1288 y 1289).

En la citada documental, la accionada indica que la **cantidad de módulos** alcanzados con financiamiento del programa “Abordaje Comunitario” (PNUD ARG 20/004), al **mes de agosto del año 2024**, ascendía a un total de ochocientos ochenta y un mil setecientos noventa y nueve (**881.799**). Asimismo, adujo que el valor de cada módulo en el **2023** era de **\$2.806**; mientras que, para **agosto de 2024**, el mismo ascendía a **\$6.874**, destacando pues que cada módulo, a la fecha, satisfacía las necesidades de hasta cuatro personas (v. fs. 1287/1288 y 1289).

(iii) En esta inteligencia, por conducto del documento “**RS-2024-14286136-APN-MCH**” el MCH aprobó la transferencia, para el **ejercicio 2024**, de **\$14.000.000.000** al proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo “Abordaje Comunitario Del Plan Nacional Argentina Contra el Hambre - PNUD ARG/20/004”, en concepto de incremento presupuestario.

(iv) En este orden de ideas, el Estado Nacional – Ministerio de Capital Humano “Abordaje Comunitario del Plan Nacional Argentina Contra el Hambre -PNUD ARG/20/004”, reiteró que a través de la Resolución N° RESOL-2024-671-APN-SNNAYF#MCH se había aprobado una transferencia, a dicho programa, por el monto de \$17.000.000.000, que importaba un incremento del 40% en el valor de las prestaciones alimentarias que se financiaban a los comedores y merenderos. Así pues, refirió que tal incremento lograba que la prestación alimentaria principal (almuerzo o cena) alcanzara un total de trescientas ochenta y seis (386) calorías por persona; y que el mismo, en lo atinente





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

a la prestación secundaria (desayuno/merienda), cubriera un total de doscientas ochenta y cinco (285) calorías por persona.

Aseguró, también, que el referido aumento impactaba económicamente en el valor de las raciones, por cuanto ellas tenían un valor diario de \$545 (respecto al almuerzo y/o cena), de \$200 (desayuno y/o merienda) y de \$347 (merienda reforzada), pasaran a tener un valor de \$763, \$280 y \$486, respectivamente.

Asimismo, puso de relieve que los módulos cuyo valor mensual era de \$4.910, contaban con un valor de \$6.874 a partir del incremento; y que la línea de módulos secos alcanzaba un total de seiscientos ochenta y siete mil seiscientos cincuenta y cinco (687.655) módulos trimestrales, llegando a quinientos diez (510) puntos de distribución y éstos a tres mil quinientos dos (3.502) comedores/merenderos/puntos de entrega,

(v) Por otro lado, que los porcentajes de asignación de alimentos que se distribuían a cada provincia -y dentro de ella- se definían a partir de un **sistema lógico** de distribución de recursos alimentarios llamado "**ICSE**" (en adelante, Índice de Contexto Social de la Educación) (v. fs. 1287/1288 y 1289).

Además, la demandada precisó que el "**ICSE**" es un **índice** de clasificación de unidades **geográficas** (radios, fracciones censales y/o departamentos) en función de las condiciones de vida o situación de vulnerabilidad de los hogares con integrantes en edad escolar que allí residen. Añadió que dicho mecanismo fue concebido por la Dirección de Planeamiento del ex Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación, a partir de datos del censo del 2010 (v. fs. 1287/1288 y 1289).

En dicho documental la accionada declaró un reporte mensual sobre: "...el desarrollo de las políticas públicas vinculadas con los comedores y/o merenderos, que tiene por finalidad la satisfacción del colectivo que allí asisten y la cantidad de población beneficiada **discriminada** por su **ubicación geográfica** (...) a través de las respuestas brindadas en esa ocasión, describió el desarrollo de las políticas públicas vinculadas a los comedores y merenderos. Sin perjuicio de ello, informó que la atención alimentaria brindada a través de comedores y/o merenderos implicaba un 4,47% del total de las políticas



alimentarias implementadas en aquel entonces (...) a lo largo del año en curso se habían realizado modificaciones en pos de lograr un incremento en la calidad de los alimentos, procurando la obtención de una mejor calidad alimenticia y que el incremento del monto correspondiente al **Programa de Abordaje PNUD**, acompañado de la disminución en los índices de inflación, permitieron a los titulares lograr un mayor número de componentes de la canasta básica” (v. fs. 1287/1288 y 1289).

(vi) Por su parte, la **Resolución N° RESOL-2024-487-APN-SNNAYF#MCH**, incorporación del comedor “Monseñor Angelelli” al programa “Alimentar Comunidad” arguyó que **hasta tanto se cumplieran las condiciones necesarias** para incorporar al comedor “Mártires Populares de Isla Maciel” al programa “Alimentar Comunidad”, y **a fin de favorecer a la población vulnerable que asistía al mismo, dicho comedor sería incorporado al programa** “Abordaje Comunitario del Plan Nacional Argentina Contra el Hambre -**PNUD ARG/20/004**”.

(vii) Con fecha 02/09/2024, se desprende de la **Nota N° NO-2024-94720055-APN-SSPS#MCH**, del Estado Nacional – Ministerio de Capital Humano, los convenios celebrados en el marco del Proyecto PNUD, en el período correspondiente a diciembre 2023 y hasta septiembre de 2024, que hay 2.013 “convenios en ejecución” y que de la suma aritmética del “campo” **personas asistidas luce que llegan a 2.322.077**.

(viii) En este contexto, de la planilla “PUNTO IV – MÓDULOS SECOS – PNUD” se desprende que se entregaron totales: “cantidad de módulos” (644.849); por la suma de (\$) 4.976.299.733); puntos de distribución (452); comedores (1250); merenderos (658); puntos de entrega (1330) (v. drive adjunto).

(ix) En orden de consideraciones, de la planilla “PUNTO IV – TRADICIONAL– PNUD” obra que se encuentran inscriptos 1538 “organizaciones solicitantes” con un total de 317.736 “personas asistidas” (v. drive adjunto).

(x) Asimismo, en relación con a las erogaciones de la planilla “**PUNTO I – PNUD**” surge que el total ejecutado al programa respecto del **período 2023** fue **\$24.947.127.925,32** y durante el período **2024** (computado hasta septiembre) se erogó **\$40.341.823.548,50**.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

(xi) Por último, luce el **Convenio “Proyecto de Prestaciones Alimentarias Comunitarias-AMBA224” del PNUD**, entre la SENNAF y la FIM acordaron que la primera financiaría el **“Proyecto de Prestaciones Alimentarias Comunitarias” (AMBA224)** con un aporte total de **\$9.260.928** en recursos no reembolsables, para satisfacer las prestaciones alimentarias a los comedores dependientes de esa fundación (v. fs. 1363/1379 del incidente de medida cautelar).

VI.1.2.- “Programa Prestación Alimentar”:

(i) En lo relativo al programa referido, el Departamento de Estado presentó la “Documento elaborado por la subsecretaría de políticas sociales” y “Documental: DI-2024-1-APN-SSL#MCH”, e indicó que dicha asistencia se liquida mensualmente en función de los padrones elaborados y habilitados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (en adelante, ANSES), de manera tal que la cantidad de titulares no era única para el 2023, sino que variaba mes a mes (v. fs. 1287/1288 y 1289).

A su vez, de la citada documental luce que la cantidad titulares: 2.390.918 en enero de 2023; 2.378.687 en febrero de 2023; 2.376.387 en marzo de 2023; 2.363.369 en abril de 2023; 2.349.998 en mayo de 2023; 2.337.867 en junio de 2023; 2.338.757 en julio de 2023; 2.329.047 en agosto de 2023; 2.371.294 en septiembre de 2023; 2.318.231 en octubre de 2023; 2.313.504 en noviembre de 2023; y **2.303.508 en diciembre de 2023** (v. fs. 1287/1288 y 1289).

(ii) En cuanto a la cobertura del año 2024, la Dirección Nacional de Seguridad Alimentaria, del Ministerio de Capital Humano manifiesta que la “Prestación Alimentar” alcanzaba a **2.289.459 beneficiarios** (al período de agosto 2024) y aquellas personas de pueblos originarios que gozaban los módulos de proyectos focalizados eran **46.643** (v. fs. 1287/1288 y 1289).

(iii) En otro orden de ideas, la accionada puso en conocimiento que, a través de la **Resolución N° RESOL-2024-590-APN-SNNAYF#MCH**, de fecha del 28/08/24, se autorizó una transferencia por el monto de **\$158.964.544.756** a la ANSES, con destino a financiar el proceso de acreditación mensual de fondos de dos millones doscientos noventa y seis mil trescientos veintiún **(2.296.321) titulares** en situación



de vulnerabilidad social, todo ello en el marco de la “Prestación Alimentar”.

(iv) En este orden de ideas, de la planilla “PUNTO IV – Alimentar comunidad focalizados” luce que:

| PAGOS DE PRESTACIONES AGOSTO 2024 | | | | | | | |
|-----------------------------------|---|---------------------------------|--------|---|-----------------|------------------|-------------------------------|
| # ORDEN | INSTITUCIÓN | EXP | RNCM | COMEDOR Y/O MERENDERO | MONTO TOTAL | DNI BENEFICIARIO | RESOLUCIÓN APROBATORIA |
| 1 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-3551568 - APN-SSPSRMCH | 037509 | Niños Felices | \$ 1.084.405,00 | 33.158.180 | RESOL-2024-230-APN-SNNAYF#MCH |
| 2 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-28737184 - APN-SSPSRMCH | 037487 | Centro Cultural y Educativo Juanita Ríos | \$ 5.545.980,00 | 24.853.344 | RESOL-2024-242-APN-SNNAYF#MCH |
| 3 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-28403521 - APN-SSPSRMCH | 037508 | Naña Wasí | \$ 1.134.405,00 | 26.932.744 | RESOL-2024-285-APN-SNNAYF#MCH |
| 4 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-31060239 - APN-SSPSRMCH | 037422 | Sortistas | \$ 497.900,00 | 44.720.038 | RESOL-2024-287-APN-SNNAYF#MCH |
| 5 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-30961199 - APN-SSPSRMCH | 005199 | Centro Comunitario y Educativo Los Chicos de Azul | \$ 2.779.320,00 | 25.634.470 | RESOL-2024-310-APN-SNNAYF#MCH |
| 6 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-28744662 - APN-SSPSRMCH | 028651 | Los Chicos del Barrio | \$ 749.180,00 | 34.154.578 | RESOL-2024-314-APN-SNNAYF#MCH |
| 7 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-41237080 - APN-SSPSRMCH | 037486 | Papa Francisco | \$ 1.512.720,00 | 36.172.566 | RESOL-2024-313-APN-SNNAYF#MCH |
| 8 | Centro Social Comunitario Abrego de la Costa | EX-2024-27697287 - APN-SSPSRMCH | 040089 | Centro Social Comunitario Abrego de La Costa | \$ 5.042.400,00 | 27.739.293 | RESOL-2024-312-APN-SNNAYF#MCH |
| 9 | Asociación Mutual Unidad Popular | EX-2024-28701900 - APN-SSPSRMCH | 039272 | Caritas | \$ 741.400,00 | 28.236.133 | RESOL-2024-316-APN-SNNAYF#MCH |
| 10 | Asociación Mutual Unidad Popular | EX-2024-41607680 - APN-SSPSRMCH | 038585 | Huellitas de Amor | \$ 458.160,00 | 29.735.587 | RESOL-2024-334-APN-SNNAYF#MCH |
| 11 | Centro Institucional Social Comunitario (CISCI) | EX-2024-29093991 - APN-SSPSRMCH | 046720 | Centro Social Oñana | \$ 91.920,00 | 32.941.320 | RESOL-2024-330-APN-SNNAYF#MCH |
| 12 | Centro Institucional Social Comunitario (CISCI) | EX-2024-30453480 - APN-SSPSRMCH | 000120 | Mirritos | \$ 320.820,00 | 94.652.290 | RESOL-2024-331-APN-SNNAYF#MCH |
| 13 | Centro Institucional Social Comunitario (CISCI) | EX-2024-39118548 - APN-SSPSRMCH | 040046 | Pequeñas Sortistas | \$ 172.350,00 | 94.116.101 | RESOL-2024-333-APN-SNNAYF#MCH |
| 14 | Asociación Mutual Unidad Popular | EX-2024-38509775 - APN-SSPSRMCH | 037235 | Carraones con Sortistas | \$ 477.400,00 | 30.821.965 | RESOL-2024-329-APN-SNNAYF#MCH |
| 15 | Asociación Mutual Unidad Popular | EX-2024-48204510 - APN-SSPSRMCH | 037575 | Eva | \$ 2.016.840,00 | 92.361.080 | RESOL-2024-322-APN-SNNAYF#MCH |
| 16 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-37328165 - APN-SSPSRMCH | 036717 | Esperanza Kilmes | \$ 6.303.000,00 | 40.879.562 | RESOL-2024-339-APN-SNNAYF#MCH |
| 17 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-38913919 - APN-SSPSRMCH | 047041 | Club Barrio Azul | \$ 831.110,00 | 37.968.114 | RESOL-2024-333-APN-SNNAYF#MCH |
| 18 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-48348798 - APN-SSPSRMCH | 049938 | Ministerio Cien de Luz | \$ 1.147.280,00 | 46.356.599 | RESOL-2024-324-APN-SNNAYF#MCH |
| 19 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-28743843 - APN-SSPSRMCH | 050313 | Amor Sobrenatural | \$ 458.400,00 | 18.356.899 | RESOL-2024-326-APN-SNNAYF#MCH |
| 20 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-29400899 - APN-SSPSRMCH | 002719 | Centro Comunitario Rosita | \$ 824.040,00 | 29.669.940 | RESOL-2024-325-APN-SNNAYF#MCH |
| 21 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-46840444 - APN-SSPSRMCH | 003759 | Mirritos | \$ 550.320,00 | 27.941.558 | RESOL-2024-327-APN-SNNAYF#MCH |
| 22 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-41212487 - APN-SSPSRMCH | 040274 | Comunidad Comunitaria Los Abacosteros | \$ 618.840,00 | 24.045.359 | RESOL-2024-345-APN-SNNAYF#MCH |
| 23 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-39362317 - APN-SSPSRMCH | 037479 | Don Mito | \$ 3.094.200,00 | 31.135.579 | RESOL-2024-328-APN-SNNAYF#MCH |
| 24 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-47945769 - APN-SSPSRMCH | 037971 | Lugar del Maíz | \$ 7.543.600,00 | 32.649.139 | RESOL-2024-399-APN-SNNAYF#MCH |
| 25 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-49875618 - APN-SSPSRMCH | 037344 | La Cantera | \$ 1.069.280,00 | 94.274.752 | RESOL-2024-397-APN-SNNAYF#MCH |
| 26 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-47950519 - APN-SSPSRMCH | 002938 | El Bosque del Compañero | \$ 870.520,00 | 33.029.326 | RESOL-2024-418-APN-SNNAYF#MCH |
| 27 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-50343708 - APN-SSPSRMCH | 022528 | Santa Rosa de Pin | \$ 611.840,00 | 94.574.349 | RESOL-2024-398-APN-SNNAYF#MCH |
| 28 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-49896042 - APN-SSPSRMCH | 013123 | Justicia Litigio | \$ 1.327.832,00 | 95.239.624 | RESOL-2024-408-APN-SNNAYF#MCH |
| 29 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-50366886 - APN-SSPSRMCH | 037345 | Bartolina Sica | \$ 281.547,00 | 94.146.569 | RESOL-2024-406-APN-SNNAYF#MCH |
| 30 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-41215787 - APN-SSPSRMCH | 017784 | Juanita Grande | \$ 793.520,00 | 94.471.996 | RESOL-2024-405-APN-SNNAYF#MCH |
| 31 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-28711403 - APN-SSPSRMCH | 056687 | San Juan de la Cruz | \$ 6.042.960,00 | 21.551.692 | RESOL-2024-342-APN-SNNAYF#MCH |
| 32 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-51203046 - APN-SSPSRMCH | 040041 | Caritas Felices | \$ 208.370,00 | 21.782.377 | RESOL-2024-418-APN-SNNAYF#MCH |
| 33 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-47991521 - APN-SSPSRMCH | 037968 | Reclamando Justicia | \$ 1.907.092,00 | 24.793.378 | RESOL-2024-340-APN-SNNAYF#MCH |
| 34 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-43050789 - APN-SSPSRMCH | 005030 | Voluntad y Emancipación | \$ 793.520,00 | 32.907.130 | RESOL-2024-420-APN-SNNAYF#MCH |
| 35 | Fundación La Micaela | EX-2024-38172578 - APN-SSPSRMCH | 059939 | Monseñor Angelilli | \$ 9.150.031,00 | 93.794.558 | RESOL-2024-487-APN-SNNAYF#MCH |
| 36 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-38172699 - APN-SSPSRMCH | 051126 | Comedor Los Peques del Pato | \$ 2.207.020,00 | 19.019.919 | RESOL-2024-486-APN-SNNAYF#MCH |
| 37 | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-35520575 - APN-SSPSRMCH | 038351 | Cascan | \$ 1.155.330,00 | 10.551.985 | RESOL-2024-567-APN-SNNAYF#MCH |

VI.1.3.- “Plan Nacional Argentina Contra el Hambre” y “Programa Alimentar Comunidad”:

(i) En lo concerniente al programa “Plan Nacional Argentina Contra el Hambre” el Órgano encartado presentó la “Documento elaborado por la subsecretaría de políticas sociales” y “Documental: DI-2024-1-APN-SSL#MCH”, y señaló que las áreas competentes de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, a través del “Plan Nacional Argentina Contra el Hambre”, se acreditaban los titulares de la Prestación Alimentar, informados en las distintas actualizaciones de padrones remitidos por la ANSES, precisándose la cantidad de niños y adolescentes vinculados, circunstancia por la que se definía el importe mensual para cada categoría (v. fs. 1287/1288 y 1289).

(ii) Con relación al pago de los fondos del “Programa Alimentar Comunidad” correspondiente al mes de junio, señaló que habían sido aprobados mediante la Resolución N° RESOL-2024-363-APN-SNNAYF#MCH del 12/06/24 y había sido acreditado en las cuentas de los beneficiarios el 02/07/24 (v. fs. 1287/1288 y 1289).

(iii) En esta inteligencia, la accionada comunicó a través de la Resolución N° RESOL-2024-363-APN-SNNAYF#MCH, que se





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

habían financiado, para el mes de **julio del 2024**, la cantidad de trece mil veinte (**13.020 raciones**), y se proyectaba el financiamiento de diecisiete mil trescientas veinte (**17.320 raciones**) para el mes de **agosto** del corriente año, a fin de asistir a las personas que concurrían a los comedores y/o merenderos comunitarios con convenios vigentes (v. fs. 1287/1288 y 1289).

(iv) En este aspecto, el “**Programa Alimentar Comunidad**” la accionada por intermedio del expediente administrativo N° **EX-2024-85132347-APN-SSPS#MCH** indicó que se encontraba en trámite el pago de la prestación económica para comedores y/o merenderos en el marco del aludido programa, correspondiente al mes de **agosto**, conforme la documentación acompañada en la carpeta “Alimentar Comunidad - Pago Agosto”. Existiendo incluidos veinticuatro comedores y merenderos que actualmente recibían el beneficio previsto en el programa denunciado, incorporándose además otros diez comedores que se encontraban en condiciones de recibir el primer pago (v. fs. 1287/1288 y 1289).

(v) En lo vinculado a la vigencia del “**Programa Alimentar Comunidad**” luce que fenecen los convenios celebrados con algunos comedores y/o merenderos, el 03/12/24 respecto a: “Niños Felices”, “Centro Cultural y Educativo Juanita Ríos” y “Ñaña Wasi”; y el día 02/01/25 respecto a: “Sonrisitas”, “Centro Comunitario y Educativo Los Chicos de Azul”, “Los Chicos del Barrio”, “Papa Francisco”, “Centro Social Comunitario Abrigo de La Costa”, “Caritas”, “Huellitas de Amor”, “Centro Social Ohana”, “Mimitos”, “Pequeñas Sonrisas”, “Corazones con Sonrisas”, “Eva”, “Esperanza Kilmes”, “Club Barrio Azul”, “Ministerio Casa de Luz”, “Amor Sobrenatural”, “Centro Comunitario Rosita” y “Manitos” (v. fs. 1287/1288 y 1289).

(vi) Por su parte, el Ministerio accionado mediante la **Resolución N° RESOL-2024-487-APN-SNNAYF#MCH**, del 05/08/24, incorporó al comedor “**Monseñor Angelelli de Merlo**” y la “**Fundación Isla Maciel**” al “**Programa Alimentar Comunidad**”. En este contexto, alega que se les efectivizó la entrega de una tarjeta física habilitada por el Banco de la Nación Argentina a la persona designada por el comedor “Monseñor Angelelli” como titular de la misma, a los fines del cobro del beneficio objeto del “Alimentar Comunidad”.



(vii) El Estado Nacional – Ministerio de Capital Humano por conducto del **Memorandum N° ME-2024-92181602-APN-SSPS#MCH**, la Subsecretaría de Políticas Sociales informó que a través de las Resoluciones Nros. RESOL-2024-363-APN-SNNAYF#MCH, de fecha 12/06/24 y RESOL-2024-477-APN-SNNAYF#MCH, de fecha 01/08/24, se habían aprobado pagos destinados 21 y 24 comedores respectivamente (v. fs. 1314/1315).

(viii) Por otro lado, del “**memo ME-2024-87223293-APN-SSPS#MCH**”, de fecha 15/08/24, informa que, de los 31 comedores que originalmente se pagarían en Agosto mediante EX-2024- 85132347-APN-SSPS#MCH **pasaron a ser 37**, atento que a los 24 comedores pagados en Julio **se le suman 13 más que recibirán el primer pago**”.

(ix) Por su parte, la SENNAF por conducto del “**Informe técnico - IF-2024-91989055-APN-DNSA%MDS**”, detalla las pautas para el pago de la prestación “**Programa Alimentar Comunidad**” correspondiente a agosto del corriente año (v. archivos en el “Google Drive”).

En relación a ello, se había fijado una **transferencia** por el **monto total de \$79.779.950,43**, distribuido -con distintos valores cuantitativos- entre treinta y siete (**37**) **asociaciones, centros, etc.**, el comedor/merendero beneficiario final y las prestaciones a cubrir junto con sus cantidades (v. gr. \$550.320 destinados a la “Asociación Civil y Comunitaria Espacio Social Acceso de Almirante Brown”, en favor del comedor/merendero “Manitos”, con el propósito de satisfacer ciento sesenta desayunos y cien almuerzos los días miércoles; \$6.042.960 destinados a los “Hermanos Descalzados de la Orden de la Bienaventurada Virgen del Monte Carmelo Delegación General de Argentina”, en favor del comedor/merendero “San Juan de la Cruz”, apuntado de satisfacer trescientos sesenta almuerzos los días lunes, martes, miércoles, jueves y viernes; entre otros.) (v. archivos en el “Google Drive”):

Anexo 1

| PRESTACIONES CORRESPONDIENTES AL MES DE AGOSTO DE 2024 | | | | | | | | | | |
|--|--------|--|-------------------------------|--------|---|-----------------|------------------|-------------------------------|-------------------------------|---------------------|
| del 1° al 31 de Agosto de 2024 | | | | | | | | | | |
| # | ORIGEN | INSTITUCIÓN | EXP | RINCM | COMEDOR Y/O MERENDERO | MONTO TOTAL | DNI BENEFICIARIO | TITULAR DE LA TARJETA | RESOLUCIÓN APROBATORIA | INCLUIDO EN EL PLAN |
| 1 | | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-35551568-APN-SSPS#MCH | 037509 | Niños Felices | \$ 1.084.405,00 | 33.158.180 | Marta Beatriz Mendoza | RESOL-2024-230-APN-SNNAYF#MCH | no |
| 2 | | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-28737184-APN-SSPS#MCH | 037487 | Centro Cultural y Educativo Juana Rosa | \$ 5.545.980,00 | 24.853.344 | Itali Araceli Colman | RESOL-2024-242-APN-SNNAYF#MCH | no |
| 3 | | Prefectura de Humahuaca | EX-2024-28403521-APN-SSPS#MCH | 037958 | Raña Wasi | \$ 1.134.405,00 | 26.932.744 | Miguel Dedyán | RESOL-2024-285-APN-SNNAYF#MCH | no |
| 4 | | Asociación Mutual Unidad Popular | EX-2024-31060239-APN-SSPS#MCH | 037242 | Sonristas | \$ 487.900,00 | 44.720.038 | Agustín Matos Reinoso | RESOL-2024-287-APN-SNNAYF#MCH | no |
| 5 | | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-30981193-APN-SSPS#MCH | 005199 | Centro Comunitario y Educativo Los Chicos de Azul | \$ 2.773.320,00 | 25.614.470 | María Enriqueta Cornel | RESOL-2024-310-APN-SNNAYF#MCH | no |
| 6 | | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-28744662-APN-SSPS#MCH | 028851 | Los Chicos del Barrio | \$ 749.180,00 | 34.154.578 | Mónica Mariela Botello | RESOL-2024-316-APN-SNNAYF#MCH | no |
| 7 | | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-41237080-APN-SSPS#MCH | 037486 | Papa Francisco | \$ 1.512.720,00 | 36.172.566 | Lara Mariana Elizabeth Costa | RESOL-2024-313-APN-SNNAYF#MCH | no |
| 8 | | Centro Social Comunitario Abrigo de la Costa | EX-2024-27697287-APN-SSPS#MCH | 040089 | Centro Social Comunitario Abrigo de La Costa | \$ 5.042.400,00 | 27.739.293 | Pablo Martin Bonnet | RESOL-2024-312-APN-SNNAYF#MCH | no |
| 9 | | Asociación Mutual Unidad Popular | EX-2024-39118548-APN-SSPS#MCH | 039272 | Cartas | \$ 741.400,00 | 28.256.133 | Griselda Carina Rojas | RESOL-2024-316-APN-SNNAYF#MCH | no |
| 10 | | Asociación Mutual Unidad Popular | EX-2024-41607980-APN-SSPS#MCH | 038585 | Huellitas de Amor | \$ 458.160,00 | 29.735.587 | Cristina Ramón Yurgina | RESOL-2024-334-APN-SNNAYF#MCH | no |
| 11 | | Centro Institucional Social Comunitario (CISC) | EX-2024-29093991-APN-SSPS#MCH | 046720 | Centro Social Ghana | \$ 91.920,00 | 32.941.320 | Vanessa Romina Valentzue | RESOL-2024-330-APN-SNNAYF#MCH | no |
| 12 | | Centro Institucional Social Comunitario (CISC) | EX-2024-30453480-APN-SSPS#MCH | 000120 | Minitos | \$ 320.820,00 | 94.652.290 | Diana Liz Velázquez Samaniego | RESOL-2024-331-APN-SNNAYF#MCH | no |
| 13 | | Centro Institucional Social Comunitario (CISC) | EX-2024-39118548-APN-SSPS#MCH | 040046 | Pequeñas Sonristas | \$ 172.350,00 | 94.116.101 | Flora Elizabeth Orue | RESOL-2024-333-APN-SNNAYF#MCH | no |
| 14 | | Asociación Mutual Unidad Popular | EX-2024-38097975-APN-SSPS#MCH | 037235 | Corazones con Sonrisas | \$ 477.400,00 | 30.821.965 | Sonia Carolina Ortiz | RESOL-2024-329-APN-SNNAYF#MCH | no |
| 15 | | Asociación Mutual Unidad Popular | EX-2024-48204510-APN-SSPS#MCH | 037575 | Eva | \$ 2.016.840,00 | 92.361.080 | Eva Isabel Echeburque Villena | RESOL-2024-322-APN-SNNAYF#MCH | no |
| 16 | | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-37328165-APN-SSPS#MCH | 036717 | Esperanza Kilmes | \$ 6.303.000,00 | 40.879.562 | Alejandra Soledad Piaggio | RESOL-2024-339-APN-SNNAYF#MCH | no |
| 17 | | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-28913919-APN-SSPS#MCH | 047041 | Club Barrio Azul | \$ 831.110,00 | 37.968.114 | Sabrina Belén Vega | RESOL-2024-323-APN-SNNAYF#MCH | no |
| 18 | | Asociación Civil Granero de Sueños | EX-2024-42558778-APN-SSPS#MCH | 049316 | Ministerio Casa de Luz | \$ 1.167.390,00 | 26.516.595 | Juan Pablo Torres | RESOL-2024-334-APN-SNNAYF#MCH | no |





Poder Judicial de la Nación
**JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
 FEDERAL 7**

Anexo I

| | | | | | | | | | |
|----|---|-------------------------------|--------|--|-----------------|------------|------------------------------------|-------------------------------|----|
| 19 | Asociación Civil Granero de Suellos | EX-2024-29743943-APN-SSPSRMCH | 050313 | Amor Sobrenatural | \$ 458.400,00 | 18.356.899 | Juan Adrián Suárez | RESOL-2024-326-APN-SNNAYFRMCH | no |
| 20 | Asociación Civil y Comunitaria Espacio Social Acceso de Almirante Brown | EX-2024-29408899-APN-SSPSRMCH | 002719 | Centro Comunitario Rosita | \$ 824.040,00 | 29.669.940 | María Catalina Acosta | RESOL-2024-315-APN-SNNAYFRMCH | no |
| 21 | Asociación Civil y Comunitaria Espacio Social Acceso de Almirante Brown | EX-2024-46840444-APN-SSPSRMCH | 003759 | Manitos | \$ 550.320,00 | 27.941.558 | Andrea Cecilia Gendlerstein | RESOL-2024-327-APN-SNNAYFRMCH | no |
| 22 | Asociación Civil Granero de Suellos | EX-2024-42124987-APN-SSPSRMCH | 040074 | Merendero y Comedor Los Chaparritos | \$ 618.840,00 | 24.045.359 | Ramón Enrique Sánchez | RESOL-2024-345-APN-SNNAYFRMCH | no |
| 23 | Asociación Civil Granero de Suellos | EX-2024-39362917-APN-SSPSRMCH | 037479 | Der Mús | \$ 3.094.200,00 | 31.135.579 | Miguel Ángel Lemura | RESOL-2024-338-APN-SNNAYFRMCH | no |
| 24 | Orden de Frutas Menores Viceprovincia San Francisco Solano | EX-2024-47945769-APN-SSPSRMCH | 037971 | Lugar del Malá | \$ 7.563.600,00 | 32.649.139 | Guillermo Schatzenhofer | RESOL-2024-399-APN-SNNAYFRMCH | no |
| 25 | Asociación Civil Guardería Cautilla Popular Chacho Peñalosa | EX-2024-49875638-APN-SSPSRMCH | 037344 | La Cartera | \$ 1.069.280,00 | 94.274.752 | Julio Raúl Choque Arancibia | RESOL-2024-397-APN-SNNAYFRMCH | si |
| 26 | Asociación Civil y Centro de Fomento El Arbol de las Cosquillas | EX-2024-47805423-APN-SSPSRMCH | 000136 | El Arbol de las Cosquillas | \$ 8.761.500,00 | 23.023.226 | Rafael Diego Medina | RESOL-2024-416-APN-SNNAYFRMCH | si |
| 27 | Del Suburbio Centro de Participación Comunitaria | EX-2024-50343708-APN-SSPSRMCH | 022528 | Santa Rosa de Pie | \$ 611.840,00 | 94.574.349 | Escoba Anastacia Agliaro | RESOL-2024-398-APN-SNNAYFRMCH | si |
| 28 | Asociación Civil Guardería Cautilla Popular Chacho Peñalosa | EX-2024-49896042-APN-SSPSRMCH | 013123 | Mitakarombae - CTD Anibal Verón - UTEP | \$ 1.327.832,00 | 95.239.624 | Isdra Barrios | RESOL-2024-408-APN-SNNAYFRMCH | si |
| 29 | Asociación Civil Guardería Cautilla Popular Chacho Peñalosa | EX-2024-50366886-APN-SSPSRMCH | 037345 | Bartolina Siza | \$ 281.547,00 | 94.146.569 | Josana Lourdes Arancibia Fernández | RESOL-2024-406-APN-SNNAYFRMCH | si |
| 30 | Asociación Civil Guardería Cautilla Popular Chacho Peñalosa | EX-2024-53157457-APN-SSPSRMCH | 017784 | Huerta Grande | \$ 793.520,00 | 36.471.996 | Julián Avellino De los Santos | RESOL-2024-400-APN-SNNAYFRMCH | si |

IF-2024-91969037-APN-DNSA#MDS

Anexo I

| | | | | | | | | | |
|----|---|-------------------------------|--------|-------------------------------|-------------------------|------------|---------------------------------|-------------------------------|----|
| 81 | Comunidad Organizadora de la Defensa de la Reserva de la Biosfera del Monte Comuelo (Ingeniería General del Proyecto) | EX-2024-28712403-APN-SSPSRMCH | 050487 | San Juan de la Cruz | \$ 6.042.942,00 | 21.561.692 | Ricardo Pardo | RESOL-2024-514-APN-SNNAYFRMCH | si |
| 82 | Centro Comunitario (CCT) | EX-2024-51201846-APN-SSPSRMCH | 040001 | Caritas Felino | \$ 206.376,00 | 21.782.377 | García Juan Ignacio | RESOL-2024-618-APN-SNNAYFRMCH | si |
| 83 | Orden de Frutas Menores Viceprovincia San Francisco Solano | EX-2024-47961021-APN-SSPSRMCH | 037918 | Avulawanda Oruro | \$ 1.907.010,00 | 24.783.978 | Olivero Fito Roberto | RESOL-2024-510-APN-SNNAYFRMCH | si |
| 84 | Asociación Civil Granero de Suellos | EX-2024-53000396-APN-SSPSRMCH | 050310 | Palmer y Esperanza | \$ 793.530,00 | 23.967.135 | Saúl Rafael Aguilera | RESOL-2024-630-APN-SNNAYFRMCH | si |
| 85 | Fundación IBA Mision | EX-2024-48272316-APN-SSPSRMCH | 050310 | Merendero Angreñol | \$ 9.126.021,00 | 91.794.158 | Sofía Mirella Cobres Pardo | RESOL-2024-487-APN-SNNAYFRMCH | si |
| 86 | Asociación Civil Granero de Suellos | EX-2024-39572689-APN-SSPSRMCH | 050316 | Comedor Los Pequeños del Palo | \$ 2.207.020,00 | 10.029.019 | Fernán Aguilera Gómez Rosalendo | RESOL-2024-488-APN-SNNAYFRMCH | si |
| 87 | Comunidad Organizadora de la Defensa de la Reserva de la Biosfera del Monte Comuelo (Ingeniería General del Proyecto) | EX-2024-55300515-APN-SSPSRMCH | 050311 | Cassini | \$ 1.355.330,00 | 10.511.989 | Marcelina Noemí Franco | RESOL-2024-507-APN-SNNAYFRMCH | si |
| | | | | | \$ 78.537.942,00 | | | | |

| | | |
|----------------|-------------------------------------|---------------|
| Subtotal | EX | 78.537.942,00 |
| Fondos | Financiamiento provincial en el año | 78.537.942,00 |
| BNA | DNA | 78.537.942,00 |
| Financiamiento | Financiamiento provincial en el año | 78.537.942,00 |
| BNA | DNA | 78.537.942,00 |
| Total | EX | 78.537.942,00 |

Distribución provincial - AGO2024

| AÑO | MES | PROVINCIA | CANTIDAD | IMPORTE |
|------|-----|--|-----------|----------------------|
| 2024 | AGO | BUENOS AIRES | 29 | 59.101.095,00 |
| 2024 | AGO | CABA | 1 | 1.355.330,00 |
| 2024 | AGO | CATAMARCA | 0 | 0,00 |
| 2024 | AGO | CHACO | 0 | 0,00 |
| 2024 | AGO | CHUBUT | 0 | 0,00 |
| 2024 | AGO | CÓRDOBA | 0 | 0,00 |
| 2024 | AGO | CORRIENTES | 0 | 0,00 |
| 2024 | AGO | ENTRE RÍOS | 0 | 0,00 |
| 2024 | AGO | FORMOSA | 0 | 0,00 |
| 2024 | AGO | JUJUY | 1 | 458.160,00 |
| 2024 | AGO | LA PAMPA | 1 | 497.900,00 |
| 2024 | AGO | LA RIOJA | 1 | 477.400,00 |
| 2024 | AGO | MENDOZA | 0 | 0,00 |
| 2024 | AGO | MISIONES | 0 | 0,00 |
| 2024 | AGO | NEUQUÉN | 0 | 0,00 |
| 2024 | AGO | RÍO NEGRO | 0 | 0,00 |
| 2024 | AGO | SALTA | 3 | 10.605.097,00 |
| 2024 | AGO | SAN JUAN | 0 | 0,00 |
| 2024 | AGO | SAN LUIS | 0 | 0,00 |
| 2024 | AGO | SANTA CRUZ | 0 | 0,00 |
| 2024 | AGO | SANTA FE | 0 | 0,00 |
| 2024 | AGO | SANTIAGO DEL ESTERO | 0 | 0,00 |
| 2024 | AGO | TIERRA DEL FUEGO, ANTIÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR | 0 | 0,00 |
| 2024 | AGO | TUCUMÁN | 1 | 6.042.960,00 |
| 2024 | AGO | TOTAL | 37 | 78.537.942,00 |

los gráficos que se

(x) Del cotejo de anteriores obra autorizó una

transferencia al Banco de la Nación Argentina por la suma (neta a comedores y/o merenderos) de **\$78.537.942**, apuntada a financiar el proceso de acreditación mensual de fondos a treinta y siete (37) comedores y/o merenderos.



(xi) Ulteriormente, el Estado Nacional – Ministerio de Capital Humano subrayó que dicho pago contaba con un **aumento del 40%** (v. Resoluciones Nros. Resolución N° RESOL-2024-581-APNSNNAYF#MCH y RESOL-2024-608-APN-SNNAYF#MCH).

VI.1.4.- “RENACOM”:

(i) El Poder Ejecutivo Nacional dispuso la realización de relevamiento exhaustivo de los comedores y/o merenderos matriculados en el RENACOM, ello el objetivo de verificar, en el territorio, los datos informados en el registro aludido, validando no sólo su existencia, sino también la cantidad de asistentes y la nominalización de los mismos, para incluirlos en la asistencia directa frente al caso de que no se encontraran comprendidos en otros programas de asistencia (v. fs. 1287/1288 y 1289).

(ii) Asimismo, el ministerio encartado detalló que, al 26 de julio del corriente año, había comenzado el relevamiento de cuatro mil doscientos veintisiete (4.227) comedores comunitarios, organizado en tres fases. La primera fase, tenía como objetivo el relevamiento de un mil trescientos ochenta (1.380) comedores ubicados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el área metropolitana de Buenos Aires, de los cuales - según afirmó- se habían visitado cuatrocientos sesenta y tres (463). Propugnó que, de esta última cantidad, trescientos diecisiete (317) habían podido validarse, esto es, que se había logrado corroborar su existencia y funcionamiento); ochenta y nueve (89) no habían podido validarse; y cincuenta y siete (57) debían ser visitados nuevamente (v. fs. 1287/1288 y 1289).

(iii) Finalmente, con fecha 26/09/2024, el Poder Ejecutivo Nacional informó que se había llevado a cabo un relevamiento de distintos comedores y/o merenderos registrados en el RENACOM, completando la primera etapa con un resultado de mil trescientos ochenta (1.380) relevamientos, de los cuales novecientos treinta y uno (931) habían sido validados, trescientos noventa y seis (396) no habían podido ser corroborados, seis (6) estaban pendientes de revisión y cuarenta y siete (47) se encontraban en proceso de categorización.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

(iv) Por su lado, de la planilla "Punto f). ii - h)" surge que, durante el período 2024 se visitaron de la "Asociación Civil Amanecer de los Cartoneros":

Table with 13 columns: ORDEN, Id, nombreMerendero, Estado, fecha del con, domicilio, altura, provincia, departamento, localidad, apellido, resp nombre, fecha visita. Contains 157 rows of data.

Matriculados (2024) con segunda vista :

Table with 12 columns: ID, Matriculado, Matriculado. Contains 25 rows of data.

Matriculados (2024) sin segunda visita

Table with 13 columns: ID, Matriculado, Matriculado. Contains 11 rows of data.



(v) En este andarivel, de la planilla “Punto h”): Lucen los diecisiete (17) comedores/merenderos “no visitados”, tres (3) “visitados en 2024” -entre marzo y mayo- y tres (3) “visitados antes de 2024” -en los años 2021, 2022 y 2023 respectivamente (v. archivo en la plataforma Google drive).

VI.1.5.- “PROGRAMA NACIONAL DEL PRESUPUESTO

N° 26”:

Al respecto, de la “**planilla - PUNTO I**”, luce que el Poder Ejecutivo Nacional, al mes de septiembre de 2024, devengo en la ejecución del “programa 26” **la suma de \$1.998.267.655.106.**

VI.2.- POLITICAS PUBLICAS RECONOCIDAS POR EL ESTADO NACIONAL:

Así las cosas, de la compulsiva y lectura de la prueba producida en el caso de marras, se colige que el Estado Nacional — Ministerio de Capital Humano admite y fomenta expresamente:

VI.2.1.- “Programa Abordaje Comunitario PNUD ARG 20/004”:

Habida cuenta de que le giró la suma de \$14.000.000.000 —a partir de agosto de 2024, ello con posterioridad al dictado de la medida cautelar de autos— y de esta forma dispuso aumentar los módulos alimentarios, así como también el valor de los mismo y, por otro lado, asistir a 2.322.077 personas entre puntos de distribución (452), comedores (1250), merenderos (658), puntos de entrega (1330), cuestión no debatida por la accionada.

VI.2.2.- “Programa Prestación Alimentar”:

En este caso en particular, el Estado Nacional – Ministerio de Capital Humano no controvierte que al período desde el período agosto fomentó el mentado programa al alcanzar en un principio **2.289.459 beneficiarios** y al finalizarlo cubrir a **2.296.321 beneficiarios**, junto con la acreditación del monto de **\$158.964.544.756** a la ANSES.

VI.2.3.- “Plan Nacional Argentina Contra el Hambre” y “Programa Alimentar Comunidad”:

En cuanto al caso del mencionado plan de la compulsiva de la prueba se acredita, sin hesitaciones, que comparativamente de **julio de 2024 a agosto de 2024**, la cantidad de raciones aumento un %33,02 — con posterioridad al dictado de la medida cautelar de autos—, es decir de





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

(13.020) raciones a (17.320) raciones, a fin de asistir a las personas que concurrían a los comedores y/o merenderos comunitarios con convenios vigentes.

VI.2.4.- En función de lo expuesto, se evidencia que el Órgano accionado promueve y fomenta la continuación y mantenimiento de los programas sociales.

VII.- ALCANCES DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN RELACIÓN LAS PERSONAS VULNERABLES QUE ASISTENS A LOS COMEDORES Y MERENDEROS. OBJETO DE LA ACCION.

Superado lo anterior, a esta altura, cabe adentrarse a los argumentos esbozados por la parte actora en cuanto a la endilgada transgresión al derecho a la alimentación de las personas humanas que asisten a los comedores y/o merenderos. A tal fin, corresponde examinar las medidas adoptadas por el Estado Nacional – Ministerio de Capital Humano.

VII.1.- EXEGESIS DE LOS DERECHOS SOCIALES:

Apuntalada la prueba producida, y habiendo delimitado y reseñado en el considerando II.- que se encuentra en juego la satisfacción del derecho a la alimentación —el cual tiene carácter valorativo multidimensional, ya que resulta resorte esencial para el ejercicio de otros derechos fundamentales— es posible afirmar que el derecho a la alimentación es una regla del derecho que el Estado Argentino debe satisfacerse por mandato constitucional y convencional.

En este contexto, la manda citada debe analizarse según el alcance de las normas en discusión y atendiendo a la conexión de estas con el resto del ordenamiento jurídico específico con el que deben guardar armonía (Fallos: 311:2091; 315:285; 325:1181; 326:1320), razón por la que, deben hacerse de un modo razonable y sistemático (Fallos: 312:1614; 322:875; 325:2540), sin soslayar la finalidad de la ley ni convertir en letra muerta las previsiones de la Constitución Nacional y de los Instrumentos Internacionales relativas a la materia de los DESCA (Fallos: 328:758 329: 904 y 3235; 330:725).

Ello se encuentra vinculado, al principio *pro homine*, debido a que, ante una pluralidad de normas aplicables para una misma situación jurídica, el intérprete debe elegir aquella norma que brinde una



protección más favorable para la persona humana, en el sentido de darle la **mayor extensión posible a las que consagran derechos y el menor alcance posible a las que posibilitan restricciones, limitaciones o suspensiones** (Conf. Manili, Pablo L. “El bloque de Constitucionalidad. La recepción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Derecho Constitucional Argentino” Ed. La Ley. Edición 2005); es decir se debe aplicar la que sea más específica a tal fin, más favorable para la persona que posee el derecho vulnerado (Conf. Pinto Mónica “El Principio Pro Homine. Criterios de Hermenéutica y Pautas para la Regulación de los Derechos Humanos” en “La Aplicación de los Tratados de Derechos Humanos por los Tribunales Locales”).

VII.2.- IMPLEMENTACIÓN INTERRUMPIDA Y ATEMPORAL DE LA ASISTENCIA ALIMENTARIA:

A la luz de esta exégesis, —más allá de lo reseñado en el considero III. — es posible afirmar que la República Argentina inveteradamente implementa pacíficamente y de forma impetrada —por todos los gobiernos democráticos— un reconocimiento legal a la satisfacción del derecho a la alimentación mediante un criterio atemporal, pragmático y racional al fijar una regla de derecho social establecida y validada a lo largo del tiempo por cualquier participante del sistema democrático —o grupo en la dinámica del poder— a favor de las personas humanas en situación de vulnerabilidad alimentaria (conf. Habermas Jurgen, “Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso”, Madrid, Trotta, 2005, pág. 172).

Así pues, la dinámica interpretativa de la constitución relativa a los derechos sociales “permite establecer a favor de la validez de una regla de derecho social (...) Cuando puedan brindarse argumentos interpretativos a favor de la validez de una regla de derecho social, debe hacerse”. (conf. De Fazio, Federico, “Teoría Principialista de los Derechos Sociales” Madrid, Marcial Pons, 2019, pág. 96).

La regla derivada del mandato, en los términos de Alexy, se explica conceptualmente en razón de su estructura; más particularmente, por el tipo de mandato que establecen, en tanto que los principios del PIDESC exhiben una dimensión del peso porque son mandatos de optimización y esto quiere decir que son normas que





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades fácticas y jurídicas existentes (conf. Alexy Robert, “Los principales elementos de mi filosofía del derecho”, Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho, págs. 67/68).

VII.3.- LA INTERACCIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PRESTACIONAL Y EL PODER DE POLICIA DE BIENESTAR Y FOMENTO:

Bajo esta óptica, la Administración Pública ordena y programa la ejecución de las políticas sociales, bajo el anclaje constitucional de las facultades del poder de policía, el cual constituye como objeto propio de aquel la seguridad, salubridad pública, la defensa y la promoción de los intereses económicos de la colectividad (Fallos: 137:47; 142:58; 142:68; 171:21, 348 y 366; 199:483; 200:450; entre otros y arg. art. 75, inc. 18 de la CN) y dentro de este poder de policía la legítima facultad de la Legislatura Nacional de sancionar disposiciones legales encaminadas a prevenir, impedir, morigerar o contrarrestar, en forma permanente o transitoria, los graves daños económicos y sociales (Fallos: 247:121).

Extremo robustecido por el poder de policía de bienestar —que introdujo el convencional constituyente derivado— que manda al Congreso de la Nación a fomentar el desarrollo humano por conducto de programas en gasto social estructurados y sostenibles y la potenciación del ser humano, en especial de las mujeres (conf. Gelli, María Angélica, “Constitución de la Nación Argentina — Comentada y Concordada” T. II, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley, 2018, págs. 240/242).

En otras palabras, nos encontramos en presencia de la administración prestacional la cual satisface los derechos fundamentales como objetivos constitucionales: (re)distribuyendo, planificando, controlando y subvencionando, la administración busca hacer efectivos los derechos fundamentales para todos los habitantes; “conduce la utilización de los derechos fundamentales individuales y colectivos (...) se produce una ‘sociabilización’ de la libertad fundamental a gran escala en aras de la justicia social que, sin embargo, **halla sus límites por mor de la libertad misma**” (conf. Borner, Staatsmacht und Wirtschaftsfreiheit, 1970, pág. 29 y ss.) (el destacado no resulta del original).



VII.4.- LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS A LOS DERECHOS SOCIALES:

Esta regla impetrada por la dinámica de los grupos plurales de la sociedad cristalizada en el plexo normativo en examen tiene su correlato y fortalecimiento —reseñado en el considerando IV.— en el PIDESC —el cual goza de jerarquía constitucional— específicamente en su artículo 2° al prescribir una cláusula que establece obligaciones para los Estados partes, en tanto los obliga a asegurar la satisfacción, de por lo menos, niveles esenciales de cada uno de los derechos (v. “principios de Limburgo”, ppio. N° 25; “Principios de Maastricht”, ppio. N° 9; OG n.º J punto 10).

Es decir, **conservar la situación y no retroceder** respecto al derecho en juego asegurando el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura y garantice que nadie padezca hambre, para que no dificulte el goce de otros derechos humanos (conf. Abramovich, Víctor y Christian Courtis, “Los derechos sociales como derechos exigibles”, Madrid, Trotta, 2004, págs. 89/90).

Entonces, como una primera aproximación, se desprende que la reglamentación propuesta por el Poder Legislativo o por el Poder Ejecutivo no puede empeorar la situación de reglamentación del derecho vigente, desde el punto de vista del alcance y amplitud de su goce. De tal modo, las opciones de reglamentación de los poderes políticos “tienen en principio vedado elegir supuestos de reglamentación irrazonable y, además, elegir supuestos de reglamentación que importen un retroceso en la situación de goce de los derechos económicos, sociales y culturales vigentes” (conf. Abramovich, Víctor y Christian Courtis, “Los derechos sociales como derechos exigibles”, Madrid, Trotta, 2004, pág. 97).

VII.5.- EL CONTROL DE PROPORCIONALIDAD POSITIVO EN LAS POLITICAS SOCIALES:

Así las cosas, los programas políticos reseñados deben contrastarse desde un examen de proporcionalidad positivo, en tanto que la propia estructura disyuntiva de los derecho sociales conlleva a que su cumplimiento debido puede ser alcanzado por medio de más de una acción positiva idónea, motivo por el cual en estos casos, la determinación de cuál es la decisión **óptima requiere de considerar**





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

todas las medidas que se presenta como alternativas posibles (conf. De Fazio, Federico, “Teoría Principialista de los Derechos Sociales” Madrid, Marcial Pons, 2019, págs. 121/122 y Clérico Laura, “El examen de proporcionalidad en el derecho constitucional”, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2016, págs.. 324/328 y ss.).

Este alcance es el que precisamente delimitó el Máximo Tribunal al afirmar que: “el Estado tiene un amplio margen de discrecionalidad con respecto a qué medidas o políticas son más oportunas, convenientes o eficientes” y, por lo tanto, la primera característica de esos derechos y deberes es que no son meras declaraciones, sino normas jurídicas operativas con vocación de efectividad 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 (v. CSJN, *in re*: “QCSY c/ GCABA s/ Amparo”, del 24/04/12).

En este sentido, es posible encuadrar a la Corte Constitucional de Sudáfrica que sostuvo que “es necesario reconocer que existe un amplio espectro de medidas que pueden ser adoptas por el Estado para cumplir con sus obligaciones constitucionales, y muchas de ellas pueden considerarse razonables” (v. Corte Constitucional de Sudáfrica, CCT 11/00).

Lo anterior se complementa con lo afirmado por el Ministro Lorenzetti en su voto en disidencia en la causa caratulada “Esquivel, Roberto y otro c/ Estado Nacional – Ministerio de Salud y Acción Social y otros s/ amparo ley 16.986”, sentencia del 21 de diciembre de 2022, “[l]a 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”.

VII.6.- EL DEBER ATEMPORAL DEL ESTADO NACIONAL DE ASEGURAR LAS PROTECCIONES



INTERNACIONALES Y NACIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA:

Atento a ello, constituye un razonamiento lógico la conducta consolidada por el Poder Ejecutivo Nacional al mantener e implementar el “Programa Nacional del Presupuesto N° 26”, el “Plan Nacional Argentina Contra el Hambre”, el “Programa Alimentar Comunidad”; el “Programa Prestación Alimentar” y “Programa Abordaje Comunitario PNUD ARG 20/004”, puesto que de la fehaciente verificación de la prueba producida no resulta otra cosa que, el reconocimiento y sostenimiento de los proyectos alimentarios por parte del Estado Nacional — Ministerio de Capital Humano, que vienen siendo consensuados atemporalmente entre los poderes constitucionales y democráticos — Poder Legislativo y Poder Ejecutivo— conducta que nuestro país adoptó desde el regreso de la democracia y, que debe continuar prestando, brindando y asistiendo a las personas humanas.

Es que, en el estado prestacional los derechos fundamentales deben ser analizados en relación con el aseguramiento de su surgimiento y la protección de su continuidad” (Conf. Haberle, Peter, “Estado prestacional y sociedad prestacional”, Lima, Palestra, 2019 y su cita).

Máxime, cuando de la prueba documental producida y la normativa reseñada resulta que los planes venían desarrollándose y ejecutando, lo cual demuestra el requerimiento de su continuidad.

Razón por la cual, las autoridades encargadas de garantizar el derecho a la alimentación que deben mantener y asegurar las políticas públicas existentes en el contexto de los “Plan Nacional Argentina Contra el Hambre”, el “Programa Alimentar Comunidad”; el “Programa Prestación Alimentar” y “Programa Abordaje Comunitario PNUD ARG 20/004”, a fin de que sea efectivamente resguardado el principio de no regresividad en materia de derechos humanos (conf. párr. 31 de la Observación General N° 19 “Comité de los Derechos del Niño”, 2016).

Repárese que, como sostuvo la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norteamérica en el caso “*Rufo v. Inmates of Suffolk County Jail*” (U.S. 367, 392), de 1992, ha dicho que las restricciones financieras no pueden usarse para justificar violaciones constitucionales





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

(financial constraints may not be used to justify constitutional violation), criterio también considerado en los autos caratulados “Hamilton v. Lave”, 328 E. Supp. 1182, 1184.

Una solución contraria implicaría desconocer las responsabilidades asumidas por los compromisos que asumió el Estado Argentino mediante los Instrumentos Internacionales con Jerarquía Constitucional y, en definitiva, en incurrir en responsabilidad internacional (doctrina de Fallos 335:2333, considerando 11 y ss., y sus citas).

VII.7.- LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO NACIONAL DEBEN ESTAR CONFORMES AL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y DERECHOS HUMANOS:

Ahora bien, que la República Argentina mantenga y conserve los planes implica, dentro este cuadro de situación que, también debe respetar el principio de progresividad cumpliendo el compromiso de no derogar los derechos ya existentes y vigentes y, así como también **ampliarlos** de forma compatible con la dignidad de la persona humana y a no producir condiciones que la dificulten o impidan el deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a la alimentación (conf. Beloff, Mary y Clérico Laura “Derecho a Condiciones de Existencia Digna y Situación de Vulnerabilidad en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana”, Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca, Estudios Constitucionales, Año 14, N° 1, 2016 y ONU, A/HRC/26/28, Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los Derechos humanos. Magdalena Sepúlveda Carmona, 22 de mayo de 2014, párr. 4).

En rigor, como sucede en el caso en concreto, todas las personas humanas sin distinción que se encuentren en una situación de vulnerabilidad alimentaria pueden acceder a los comedores y/o merenderos, pero este estado de vulnerabilidad afecta de sobremanera a los grupos históricamente desaventajados —niñas, niños y adolescentes, personas mayores, personas con discapacidad y mujeres— que necesitan mayores recursos financieros. Esta situación de discriminaciones estructurales —**que se verifica de la cantidad de personas asistidas, alimentos entregados (vgr. Personas asistidas PNUD, cantidad de módulos entregados 649.849, prestaciones alimentarias titulares 2.292.321, etc.)**— dan derecho a que el



Departamento Legislativo y Ejecutivo, en el marco de su competencia exclusivas —y con la deferencia que debe guardar el Poder Judicial en cuanto a la no intromisión indebida en sus respectivas esferas—, asignen recursos financieros, para financiar políticas positivas y erradicar la discriminación sistémica (conf. párr. 39, Comité DESC. Ob. Gral. N° 20, ONU, E/C.12/GC/20 y Ob. Gral. N° 5).

Ello en tanto y cuanto, —como se estableció en el considerando de II.— “[e]l objeto de las leyes de prestación, con frecuencia, son ordenamientos parciales de la vida pública: destinatarios son los INDIVIDUOS (...) Dichas leyes siempre poseen un carácter que organiza, conduce, planifica e impulsa; son “abiertas” y normativamente menos “densas” que las leyes de intervención” (Conf. Haberle, Peter, “Estado prestacional y sociedad prestacional”, Lima, Palestra, 2019, pág. 22).

A ello cuadra añadir que, las políticas públicas que se dispongan en el avance progresivo de los derechos a la alimentación “(...) **no podrán ser discriminatorias** (...) Y en todo caso, deberá asegurarse el goce efectivo de los mínimos de los cuales depende el ejercicio del derecho a la vida en condiciones de dignidad como seres humanos distintos y autónomos” (conf. Corte Constitucional Colombiana, en la Sentencia T-025/04).

Es decir, el carácter de los proyectos sociales no deben ser discriminatorios y, por consiguiente, tienen que incluir todas las iniciativas posibles, incluidas medidas fiscales, para apoyar los subsidios sociales encaminados a mitigar el posible aumento de las desigualdades e impedir que se vean desproporcionados afectados los derechos de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados” (conf. Carta de fecha 16 de mayo de 2012 dirigida a los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el Presidente del Comité, ONU, HRC/NONE/2012/76 y en igual sentido, Comité DESC, Observaciones finales sobre el cuarto informe de Islandia, aprobadas por el Comité en su 49° período de sesiones 2012, ONU, E/C.12/ISL/CO/4; y, Comité DESC, Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Irlanda, 08/07/15, ONU, E/C.12/IRL/CO/3).

De tal forma, las políticas públicas deben contener un enfoque de derechos humanos que debe regir en las decisiones y





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

acciones que el Estado diseñe, implemente, monitore y evalúe -a partir de un proceso permanente de inclusión, deliberación y participación social efectiva- con el objetivo de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, grupos y colectividades que conforman la sociedad (conf. Organización de los Estados Americanos, “Políticas públicas con enfoque de derechos humanos”, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191 15 septiembre 2018, págs. 46 – 47, el resaltado no surge del original).

En estos términos se encuentra lo expresado por el Comité DESC al remarcar que el Estado Nacional mantiene la obligación inmediata de planificar y de confeccionar los presupuestos con **enfoque de derechos humanos**, es decir adoptar una estrategia nacional, provincial y municipal -en el marco de las competencias concurrentes y exclusivas de cada estamento-, ello en la inteligencia de la Observación General 12 del Comité DESC que postula la necesidad de “aprobar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todos, sobre la base de los principios de los derechos humanos que definen los objetivos, y formular las políticas y los indicadores correspondientes” (conf. párr. 21, art. 11 ONU, E/C.12/1999/1/5, Comité DESC, Ob. Gral N° 12: El derecho a una alimentación adecuada, 1999).

VIII.- LIMITES A LA ACTUACION JUDICIAL - PRINCIPIO RECTO DE DIVISION DE PODERES - SANA DISCRECIONALIDAD DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA:

Ahora bien, a esta altura, es importante remarcar que la prestación de los proyectos alimentarios aquí en pugna, así como también la valoración de las distintas políticas públicas descritas por la accionada, “deberán conjugarse con el recaudo dispuesto la Corte Suprema de Justicia de la Nación de que ‘Es incuestionable que **no es función de la jurisdicción determinar qué planes concretos debe desarrollar el gobierno**” (Fallos: 335:452) (el destacado no es del original).

Ello por cuanto, es **incuestionable que no es función de la jurisdicción determinar qué planes concretos debe desarrollar el gobierno** y, en estos términos, es que la Constitución Nacional le asigna facultades a los restantes poderes para que implementen el en ejercicio

de una “**sana discrecionalidad**” los programas o alternativas destinadas a satisfacer el derecho a la alimentación (Fallos: 322:2966; 335:452 y, CSJN “Candia Acosta, Reina Teresa y otro s/ queja por denegación del recurso de inconstitucionalidad denegado en Echenique, Karolyn y otros s/ otros procesos incidentales”, CSJ 770/2017/RH1, sentencia del 16/02/19),

Precisamente, como se sostuvo en la medida cautelar, no importa la sustitución de la Administración en la determinación de las políticas y en la aplicación de criterios de oportunidad, mérito o conveniencia en cuestiones que presentan un importante contenido técnico, reemplazado así la actividad del organismo competente mediante directivas concretas que se traducen en una suerte de plan (conf. Jz. Nac. Crim. y Corr. Fed. N° 7, *in re*: “Denunciado: Pettovello, Sandra Viviana ...”, op. cit., del 26/05/24 y sus citas).

Concomitantemente, es importante subrayar que **no se está ordenando un gasto no presupuestado o se esté modificando la programación presupuestal definida por el Legislador**. Tampoco se está delineando una política, definiendo nuevas prioridades, o modificando la política diseñada por el Departamento Legislativo y puesta en marcha por el Poder Ejecutivo Nacional, ya que excede claramente la órbita de actuación dada al Poder Judicial de la Nación por la Carta Magna autorizar, modificar o sustituir la decisión del Poder Legislativo y Ejecutivo en relación con las erogaciones del tesoro del presupuesto, así como tampoco incluir gastos en partida de los proyectos aludidos.

Justamente, el principio de legalidad ordena al Congreso de la Nación a confeccionar, discutir y aprobar el presupuesto mediante el cual autoriza los gastos en las distintas ramas del Estado y, luego el Poder Ejecutivo Nacional administra y ejecuta dicho presupuesto.

Motivo por el cual, el Departamento Judicial no debe asignar los escasos medios de que disponen del modo que consideren más efectivo, ya que, **en principio**, no dispone del conocimiento específico de la situación, así como tampoco está en posición de supervisar el complejo proceso de asignación eficaz de los recursos por parte de las agencias del poder ejecutivo, y tampoco pueden rectificar de manera sencilla las asignaciones erradas del pasado, ya que la judicatura no tiene la preparación adecuada para desempeñar esas funciones, y





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

necesariamente, los derechos tienen costos, y que los fondos destinados a la protección de la inmensa variedad de derechos legales deben salir del mismo presupuesto, inevitablemente limitado (conf. Holmes, Stephen y Sunstein Cass R., “El costo de los derechos – Por qué la libertad depende de los impuestos”, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2011, pág. 117/118).

Ello por cuanto, no es posible desconocer para este Tribunal el principio cardinal de separación de poderes que establece nuestra Ley Fundamental, desplazando a las demás autoridades en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, toda vez que “las razones de oportunidad, mérito o conveniencia tenidas en cuenta por los otros poderes del Estado para adoptar decisiones que les son propias no está sujetas al control judicial (...) las facultades privativas de los órganos de gobierno queda, en principio excluido de la revisión judicial” (CSJN, fallos 325:28, Considerando 8, 2002).

Ello así, nuestro Címero Tribunal “reconoció a la división de poderes como un principio fundamental de nuestro sistema político, y ha expresado en forma reiterada que ‘la misión más delicada de la justicia de la Nación es la de saberse mantener dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumbe a los otros poderes o jurisdicciones, toda vez que es el judicial el llamado por la ley para sostener la observancia de la Constitución Nacional, de ahí que un avance de este poder menoscabando las facultades de los demás [poderes] revestiría la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público” (Fallos 341:1511).

En el contexto de los derechos de prestación, exigen una acción positiva alternativa cuando existe más de una única medida idónea para lograr su cumplimiento. En estos casos, si bien el destinatario del derecho no puede elegir entre hacer algo o no hacerlo, sí cuenta con un margen de discrecionalidad para escoger alguna de las opciones que se presentan como alternativas igualmente idóneas. (conf. De Fazio, Federico, “Teoría Principialista de los Derechos Sociales” Madrid, Marcial Pons, 2019, pág. 49).

Es que, “si bien son todos los Poderes del Estado quienes tienen la obligación de adoptar medidas de acción positiva (políticas públicas), **son los Poderes Legislativo y Ejecutivo** (en su esfera



nacional, y en sus jurisdicciones y autonomías locales) **quienes tienen a su cargo el diseño de políticas públicas (...) a través de prestaciones que resguarden derechos sociales (alimentación, vivienda, educación, salud, entre otras) y que satisfagan el mandato constitucional y el derecho humanitario internacional.** El poder Ejecutivo es quien debe necesariamente ejecutarlas” (conf. Moreno, Gustavo Daniel, “La responsabilidad del Estado como garante de los derechos del niño. Políticas Públicas”, en Tratado de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Editorial Abeledo Perrot).

La solución alcanzada no determina que planes y/o programas concretos debe desarrollar el gobierno, así como tampoco, se está ordenando un gasto no presupuestado o esté modificando la programación presupuestal definida por el Legislador, sino que simplemente se está declarando que continúen los planes y programas que las partes reconocen y no controvierten, en el marco de su “sana discrecionalidad”.

IX.- PAUTAS PROSPECTIVAS DE LA SENTENCIAS EN LITIGIOS COMPLEJOS:

IX.1.- A esta altura del decisorio, es dable recordar que el objeto de la presente acción, tal como ha quedado establecida se circunscribe al reconocimiento del derecho a la alimentación, sujeto titulares del derecho son las/los seres humanos —especialmente grupos eternamente desaventajados, especialmente niñas, niñas, adolescentes, mujeres, personas mayores, y personas con discapacidad— y que los comedores y/o merenderos constituyen instrumentos para la satisfacción del derecho.

Asimismo, también resulta del análisis de la cuestión que el Estado Nacional viene implementando de forma inveterada planes y programas de asistencia alimentaria—políticas públicas que no pueden ser delimitadas por el Poder Judicial de la Nación en aras de respetar el principio de división de poderes— y, por último, también resulta de todo lo expuesto que estamos en presencia de una acción caracterizada como compleja.

IX.1.1.- Así pues, es posible distinguir que, el aspecto distintivo del *sub examine*, resulta ser un litigio colectivo complejo y, por





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7

consiguiente, las soluciones deben contener una **mirada prospectiva de la sentencia**: "dirigida hacia el futuro y con pretensiones de modificar un *status quo* violatorio de derechos, que incentivara el desplazamiento de la controversia desde el campo del por qué de la decisión, hacia el campo del cómo de la implementación de la misma" (conf. Puga, M. *op. cit.*). El proceso ya no es retrospectivo, sino que procura **ordenar para el futuro** los intereses involucrados, en función del remedio a adoptar (conf. Treacy, Guillermo, *op. cit.*).

A su vez, el papel del tribunal no concluye con el dictado de la sentencia; sino que es necesario un seguimiento de su ejecución, aspecto que a menudo resulta tan complejo como la tramitación del litigio previa a la decisión final (conf. Treacy, Guillermo, *op. cit.*).

No obstante, cabe aclarar que "el hecho de que -en principio- pueda justificarse desde el punto de vista de la legitimidad democrática la intervención de los tribunales en problemas estructurales, no significa que cualquier decisión que estos tomen sea aceptable. A menudo es posible adoptar diferentes cursos de acción ante un problema concreto y, muchas veces, la solución del caso exige medidas complejas, que los tribunales no están en condiciones de diseñar. En el mejor de los casos, **la tarea de estos puede limitarse a exigir a la autoridad administrativa la adopción de medidas** tendientes a solucionar la situación planteada, mediante la presentación de un plan o programa. Esto es, **las autoridades políticas conservan la posibilidad de elegir los medios más adecuados** (o más razonables) para cumplir con el fin que viene prescripto en alguna disposición concreta del ordenamiento jurídico" (conf. Treacy, Guillermo, *op. cit.*).

IX.1.2.- Este actuar que debe llevar adelante el magistrado en este tipo de procesos, encuentra relación con el hecho de que el juicio tradicional ante estrados con competencia como la que posee el suscripto, **están pensados en vencedores y vencidos**.

Ahora bien, ante supuestos como el que da origen a esta decisión, por la naturaleza de los derechos afectados y su vinculación y consecuencias en el colectivo, hace que el daño que se pueda ocasionar **tenga efectos más allá de las partes del proceso, y que pueda afectar de manera indirecta a la sociedad en su conjunto**.



IX.2.- Es por lo motivos expuesto y dentro de esa mirada prospectiva que la decisión también hará referencia a cuestiones que surgieron de la producción de la prueba del proceso y que tienen por finalidad lograr la plena satisfacción del derecho.

X.- DECISIÓN:

X.1.- RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DE LAS PERSONAS QUE ACUDEN A LOS COMEDORES Y/O MERENDEROS DENTRO DEL ENCUADRE DEL PRINCIPIO DE DIVISION DE PODRES Y LIMITES A LA ACTUACION JUDICIAL:

X.1.1.- Atento la normativa internacional y local enunciada, así como la jurisprudencia dictada en sede internacional y por el Máximo Tribunal local para preservar el derecho a la alimentación de los habitantes que asisten a los comedores y/o merenderos (grupo vulnerable) que se presenta en el *sub lite*, el Estado Nacional debe continuar con la ejecución de las políticas públicas vigentes en materia alimentaria de manera progresiva, en tanto que, los derechos individuales involucrados, en el *sub examine*, constituyen derechos como cartas de triunfo, respecto de las cuales no se puede actuar de manera regresiva (conf. Dworkin, Ronald, “Introducción a Los Derechos en Serio”, Barcelona, Planeta-De Agostini, 1993, págs. 36/37 y Nino, Carlos Santiago; “Fundamentos de Derecho Constitucional”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Astrea, 2021).

Así pues, la solución se circunscribe al mantenimiento en la ejecución de los planes y programas vigentes e informados por el Ministerio de Capital Humano, la continuación de las políticas públicas que el propio Estado Nacional reconoce que implementa resulta ser beneficio para los grupos desaventajados, habida cuenta de que no representa un privilegio para dichas personas, en cambio resulta una herramienta para el cumplimiento del principio de igualdad y de no discriminación, a fin de que la Administración Pública Nación no incurra en responsabilidad internacional.

X.1.2.- Ello sin perjuicio, de lo que es **función exclusiva y excluyente del Poder Ejecutivo Nacional de determinar que planes concretos debe desarrollar** y, asimismo, es **incuestionable que no es**





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

función de la jurisdicción determinar qué planes concretos debe desarrollar el gobierno, cuestión que encuadra en los criterios de oportunidad, mérito o conveniencia.

Nótese, que —reitero — no puede soslayarse que la misión más delicada de la Justicia es la de saberse mantener dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes ni suplir las decisiones que aquellos deben adoptar (Fallos 155:248; 272:231; 311:2553; 328:3573; 338:488; 339:1077; 341:1717, entre muchos otros), **no corresponde a los jueces valorar subjetivamente la conveniencia de la adopción de medidas que son de naturaleza eminentemente técnica** —como la implementación de los programas y planes sociales—, **estándoles vedado efectuar valoraciones de estricta oportunidad o conveniencia** (Fallos: 308:2246 y 311:2128).

El control judicial en materias de índole técnica no debe sustituir la valoración administrativa, porque ello importaría sustituir el ejercicio de la función administrativa por la función judicial; no bastando la mera discrepancia con el criterio administrativo para habilitar su impugnación judicial (Pozo Gowland, Héctor M., “Proceso administrativo y control judicial” en Cassagne, Juan Carlos (dir.), Derecho procesal administrativo, T. 1, Buenos Aires, Hammurabi, 2004, pág 309).

X.1.3.- Lo decidido, no obsta a las facultades que posee el Poder Ejecutivo Nacional de reestructurar, modificar, alterar, revisar y auditar la ejecución de los diferentes programas y/o planes respecto de los cuales se ordena la continuidad de su ejecución.

Así como tampoco, la potestad de creación de nuevos programas y/o planes complementarios, siempre que el colectivo identificado y, a quien se encentra dirigido el programa, satisfaga el derecho a la alimentación de manera efectiva.

X.1.4.- A los fines del control en cuanto a la satisfacción del derecho, deberá presentar mensualmente un informe que de cuenta sobre el grado de realización de los objetivos previstos por las políticas públicas en materia de alimentación. Identificando la cantidad de personas alcanzadas por las políticas públicas, detallando el comedor y/o merendero y su ubicación geográfica.



X.2.- ALCANCES DE LA SENTENCIA RESPECTO DEL

RENACOM:

X.2.1.- BREVE NORMATIVA APLICABLE AL

RENACOM:

X.2.1.1.-

En relación al, “EFECTO DE LA INSCRIPCIÓN” de dicho documento se ha establecido que: “[e]l alcance de la inscripción dota de elegibilidad a los Efectores, en cuanto a la determinación de la existencia y funcionamiento del espacio físico destinado a brindar prestaciones alimentarias, y a fin de ser pasibles de la asignación de subsidios destinados a su funcionamiento; todo ello, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos institucionales vigentes para cada Programa. Para el otorgamiento de subsidios, será condición necesaria la preinscripción o inscripción en el RENACOM, y regirá para todo servicio financiado de prestación alimentaria imputable a partir del 1° de enero de 2021” (v. pto. 9 de la Res. MDS N° 480/20).

En relación con las obligaciones asumidas por los inscriptos en el RENACOM, la normativa señalada “ACTUALIZACIÓN DE DATOS”: Los Efectores Registrados, a través de su referente, deberán informar permanentemente ante la DIRECCION NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA área RENACOM, cualquier modificación que se produzca en relación con los datos y documentación una vez emitida la Matrícula” (v. pto. 7 de la Res. MDS N° 480/20).

Asimismo, se encuentra establecido que “La DIRECCIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA se encuentra facultada para requerir a las instituciones la documentación pertinente a los efectos de su actualización de datos y vigencia. Asimismo, se podrán realizar visitas institucionales que ratifiquen el domicilio donde se desarrollan las actividades y su funcionamiento y/o los datos modificatorios antedichos” (v. Res. MDS N° 480/20).

X.2.1.2.- De lo expuesto se concluye que la inscripción al registro mencionado resulta condición necesaria pero no suficiente para constituirse como un efector de la política pública en materia alimentaria.

X.2.1.3.- Ahora bien, del análisis de la prueba producida se puede evidenciar ciertas inconsistencias de los datos allí registrados. Es por ello que el demandado deberá adoptar todas las diligencias necesarias, como en usos de competencias y en el





Poder Judicial de la Nación

**JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7**

ejercicio de poder de policía que le es propio, para mantener el registro con datos actualizados y vigentes de quienes resulten efectores de la política pública.

X.2.2.- ALCANCE DE LA SENTENCIA EN CUANTO A LA PARTE DEMANDADA RESPECTO DEL RENACOM:

Sentado ello, más allá de los argumentos volcados por las partes, lo cierto es que, conforme surge de la prueba producida en la causa, el mencionado registro no ha tenido, hasta el momento, resultado propicio para que desde su aplicación se pueda avanzar de manera certera por respecto de quienes son efectores de políticas públicas verdaderamente verificados. Atento a ello y, toda vez que en materia de litigios complejos debe establecerse una sentencia con alcances prospectivos, corresponde:

(i) Exhortar al Estado Nacional para que depure el registro del RENACOM aplicando las pautas concretas que crea necesarias en el marco de su “sana discrecionalidad” y de sus competencias específicas, exclusivas, propias y excluyentes;

(ii) La mera incorporación del eventual efector dentro del registro no constituye derecho alguno.

X.2.3.- ALCANCE DE LA SENTENCIA EN CUANTO A LOS TRAMITES Y PETICIONES EN CURSO ANTE SEDE ADMINISTRATIVA EN RELACIÓN CON LO QUE CONFORMA EL OBJETO DE AUTOS:

En relación con los trámites y peticiones presentados por los posibles efectores ante sede administrativa y que se encuentran en la actualidad en trámite (v. incidente de ejecución de sentencia) los mismos deberán ser resueltos, aplicando los principios fundamentales del derecho administrativo “de la juridicidad, razonabilidad, proporcionalidad, buena fe, confianza legítima, transparencia, tutela administrativa efectiva, simplificación administrativa y buena administración”. Cómo así también, la gratuidad, informalismo, celeridad, economía, sencillez, eficacia, eficiencia y la eficiencia burocrática, su resolución en un plazo razonable y obtener una decisión fundada (conf. art. 1° bis de la Ley N° 19.549, texto según Ley N° 27.742).



X.4.- ALCANCES DE LA SENTENCIA RESPECTO DEL MARCO FEDERAL DE COMPETENCIAS EXCLUSIVA Y CONCURRENTES:

Tal como se afirmó en el considerando III.—, el sujeto pasivo en el derecho a la alimentación es el Estado Nacional, pero también la satisfacción de dicho derecho es concurrente y, por consiguiente, el régimen provincial y municipal, según corresponda, intervienen en su satisfacción en el marco de sus competencias constitucionalmente otorgadas.

Razón por la cual, corresponde:

(i) Requerir a la demandada que acompañe todos los convenios suscriptos por el Ministerio de Capital Humano con los distintos estamentos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de todos los programas alimentarios vigentes con las distintas jurisdicciones.

(ii) Informe la parte demandada las políticas públicas que ejecuta en coordinación con los estados provinciales y/o Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en este sentido, detalle en qué consiste la intervención de cada una de las jurisdicciones en la ejecución de las acciones positivas, identificando la cantidad de personas alcanzadas y toda la información que considere pertinente para ilustrar sobre lo requerido.

(iii) Dentro de ese marco el demandado deberá informar las decisiones que se adopten en el seno del Consejo Federal de Desarrollo Social (COFEDES) vinculadas y atinentes al derecho a la alimentación.

Por todo lo expuesto y de conformidad con el Sr. Fiscal Federal y la Sra. Defensora Pública Fiscal, **FALLO: 1)** Habilitar horas inhábiles, al único efecto de la notificación de la presente resolución (art. 153 del CPCCN); **2)** Rechazar la petición del representante adecuado en cuanto a la vía procesal intentada respecto de la pretensión circunscripta a “que la partida presupuestaria del corriente año fue *sub* ejecutada, trayendo como consecuencia la configuración de vías de hecho”, con costas; **3)** Hacer lugar parcialmente a la acción de amparo colectivo interpuesto por el CELS —representante adecuado— en los términos de





Poder Judicial de la Nación

**JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7**

los considerandos IX.- y X.- , con los límites establecidos en el considerando VIII.-, respecto de los sujetos titulares reconocidos en los subconsiderandos III.3.-, del presente decisorio, con costas.

Regístrese, notifíquese —al Ministerio Público Fiscal, al Ministerio Público de la Defensa y al Proceso de Registros Colectivos de la CSJN— y, oportunamente, archívese.-

Walter LARA CORREA
Juez Federal (PRS)

