



Edición N° 2. Diciembre de 2022

## EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL

Marcelo Alberto López Alfonsín<sup>1</sup>

### Sumario

- I. El derecho a la alimentación como derecho fundamental
- II. La regulación del derecho a la alimentación en Argentina
- III. El concepto del derecho a la alimentación
- IV. El derecho a la alimentación en la jurisprudencia argentina
- V. Reflexiones finales
- VI. Bibliografía

### Resumen

El derecho a la alimentación es un derecho fundamental que ha encontrado recepción desde los orígenes del constitucionalismo y ha evolucionado hasta ser receptado expresamente en diversos instrumentos internacionales.

Este derecho comprende aspectos cuantitativos, cualitativos y de aceptabilidad cultural e implica una doble vertiente: el derecho fundamental a estar protegido contra el hambre y el derecho a una alimentación adecuada.

El derecho internacional de los derechos humanos ha proporcionado un gran desarrollo en la materia, pero no ha sucedido lo mismo en la jurisprudencia argentina.

---

<sup>1</sup> Doctor por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magister en Ambiente Humano por la Universidad Nacional de Lomas de Zamora y docente regular de grado, posgrado y doctorado de diversas casas de altos estudios nacionales y extranjeras. Es presidente de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso, Administrativo, Tributario y Relaciones de Consumo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## I. El derecho a la alimentación como derecho fundamental

En el presente capítulo me propongo analizar el derecho a la alimentación concebido como un derecho fundamental. Considero que, para empezar, corresponde realizar esta aclaración, puesto que este derecho tiene un doble aspecto desde el punto de vista del derecho público. Ello es así en tanto es un derecho humano y, a la vez, un derecho constitucional, al menos en el sistema argentino.

Vale recordar que los derechos humanos son aquellos inherentes a todos nosotros, con independencia de la nacionalidad, género, origen étnico o nacional, color, religión, idioma o cualquier otra condición. Por principio son universales, inalienables, indivisibles e interdependientes.

En este marco, si las normas jurídicas son concebidas como entidades ideales propias del “deber ser”, entonces los derechos fundamentales son los enunciados promulgados en un sistema jurídico y positivados en una fuente suprema que tienen efectos prescriptivos y obligan a su respeto y protección<sup>2</sup>.

En otras palabras, la definición de derecho fundamental refiere a aquellos derechos humanos que están contenidos dentro del derecho nacional, es decir por el derecho constitucional.

Ahora bien, cabe preguntarse de dónde surge la noción del derecho a la alimentación como derecho fundamental. La respuesta no se presenta de un modo tan palmario desde la mirada positivista, pues este derecho no aparece consagrado de una forma tan contundente como otros derechos humanos o constitucionales, tales como la libertad de expresión, la libertad física y ambulatoria o los derechos sociales, como el derecho a la salud o el derecho al trabajo.

Todos estos derechos formaron parte del proceso de reconocimiento y positivización de los derechos humanos, pero responden a distintas etapas del constitucionalismo: una primera etapa del constitucionalismo liberal de fines del siglo XVIII, y una segunda etapa más propia del constitucionalismo social de la segunda mitad del siglo XX.

En particular, el derecho a la alimentación, el derecho a no tener hambre para decirlo en términos todavía más gráficos y contundentes, viene desde los orígenes mismos del constitucionalismo, que pretende desde sus raíces garantizar un marco mínimo de dignidad humana.

En este contexto, los conocimientos de Pico Della Mirandola, un autor iluminista de fines del siglo XVIII, influyeron en dos personas que tienen mucho que ver con el desarrollo del constitucionalismo.

Por un lado, Thomas Jefferson, uno de los principales autores de la Declaración de la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica en 1776 y gran protagonista en la redacción de la primera constitución escrita de 1789 de Filadelfia, enunciaba que existe una *evidente dignidad de la persona humana*.

Esta definición de tipo dogmático también se manifiesta en la otra gran escuela de donde surge el movimiento ideológico e intelectual del constitucionalismo. Fruto de la revolución francesa de 1789, la pluma de Robespierre consignó en la Declaración Universal de los Derechos y Deberes del Hombre y del Ciudadano exactamente la misma definición de Pico Della Mirandola respecto a la evidente dignidad de la persona humana.

A pesar de que fundar los derechos humanos en un valor, tal como la

---

<sup>2</sup> HUERTA, Carla, “Sobre la distinción entre derechos fundamentales y derechos humanos”, en *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 69-86.

dignidad, conlleva sus riesgos por la imprecisión y falta de objetividad de los conceptos, resulta indiscutible que no nada hay nada más evidente para el mundo de la justicia y sus operadores que entender que el primero quizás de todos los derechos humanos es no morir de hambre. El primer derecho que tiene todo ser humano por el solo hecho de ser tal, como concepción de derecho humano en general, proviene, ni más ni menos, que de ese derecho a la alimentación. Esto no es una visión exclusiva del iusnaturalismo, sino que responde a la teoría general de los derechos humanos, ya desde los inicios mismos del derecho constitucional.

## II. La regulación del derecho a la alimentación en Argentina

En el caso de Argentina, el derecho a la alimentación no recibió expreso reconocimiento en la Constitución Nacional. Ello no sucedió en la constitución histórica de 1853 elaborada durante la primera etapa del constitucionalismo liberal, tampoco con la incorporación del constitucionalismo social en 1957, ni fue objeto de tratamiento particular en el proceso de reforma constitucional de 1994.

Sin embargo, debe recordarse que los derechos no se agotan en el catálogo escrito de las normas, ya que dicha concepción atentaría con la esencia del Estado democrático, que precisa ser permeable a la evolución de las valoraciones sociales.

En este sentido, dentro del marco constitucional argentino, el derecho a la alimentación debe encuadrarse dentro de la cláusula del artículo 33. Dicha norma forma parte de nuestra constitución desde la reforma de 1860 y se refiere, justamente, a aquellos derechos no enumerados pero que surgen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno. Textualmente establece:

*“Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno”.*

Esta cláusula de derechos implícitos ha abierto el camino al momento de profundizar el garantismo constitucional, ya no solamente las normas expresas del artículo 14 o las garantías del artículo 18. A partir de su interpretación abierta, han surgido derechos y garantías, tales como el derecho de reunión y la acción de amparo.

Como bien decía Germán Bidart Campos, esta apertura hacia los derechos implícitos evita estancarse en un determinado tiempo, que puede ser el de la sanción de la Constitución; supera lo que en ese momento no fue previsto o fue objeto de olvido o ignorancia; ahorra reformas frecuentes para actualizar el texto constitucional y, en una sola palabra, es un antídoto contra el anquilosamiento<sup>3</sup>.

Por otra parte, nuestro sistema jurídico también ha elevado a rango de ley fundamental los instrumentos internacionales de derechos humanos mencionados en el artículo 75 inciso 22, dejando abierta la posibilidad de conferir tal jerarquía constitucional a otros instrumentos a través del procedimiento legislativo con mayorías especiales.

En este marco, el derecho a la alimentación ha encontrado recepción en el derecho internacional de los derechos humanos desde sus inicios. El año 1948

---

<sup>3</sup> BIDART CAMPOS, Germán, “Los derechos ‘no enumerados’ en su relación con el Derecho Constitucional y el Derecho Internacional”, en *Derecho y Sociedad*, N° 18, pp. 256-261.

es quizás la fecha inaugural en la que todos coincidimos para poner un antes y un después en el Derecho Internacional Público, gracias a la sanción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos el 10 de diciembre. En dicho instrumento el derecho a la alimentación encontró su lugar en el artículo 25, en los siguientes términos:

*“Toda 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, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.*

La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, sancionada en el marco de la organización regional de la OEA, unos meses antes, en mayo de 1948, también recepcionó este derecho en su artículo XI:

*“Toda persona tiene derecho 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”.*

Además, los llamados “pactos gemelos” de Naciones Unidas, sancionados en 1966, también reconocen el derecho a la alimentación. En especial, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone en su artículo 11:

*“1. Los Estados partes 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 partes 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 partes 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 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”.*

Las referencias a los instrumentos anteriores proporcionan el marco normativo básico del derecho a la alimentación, pero debe, al mismo tiempo,

complementarse con otros instrumentos de protección a grupos específicos que también gozan de jerarquía constitucional en un nuestro país.

De esta forma, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, reconoce expresamente el derecho de los niños a la alimentación adecuada en sus artículos 24 (en relación al derecho a la salud) y 27 (vinculado al derecho a un nivel de vida adecuado para el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social).

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 (CEDAW) contempla el derecho a la nutrición de las mujeres durante el embarazo y la lactancia en el párrafo 2 del artículo 12, en el contexto de la protección de la maternidad.

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad - que adquirió jerarquía constitucional mediante la ley n° 27.044- reconoce el derecho a la alimentación en el acápite f) del artículo 25, en el contexto del derecho a la salud, y en el acápite l) del artículo 28, en el contexto del derecho a un nivel adecuado de vida y a la protección social.

De igual modo, la Convención Interamericana sobre Protección de Derechos Humanos de las Personas Mayores -recientemente elevada a instrumento con jerarquía constitucional, a través de la ley n° 27.700- también alude al derecho a la alimentación, en el marco de las obligaciones del Estado. En este sentido, el artículo 4 los compromete a adoptar las medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar las prácticas que contraríen la Convención, entre las cuales se menciona la negación de la nutrición. Asimismo, se relaciona el derecho a la alimentación con el derecho a la salud, precisando que la persona mayor que recibe servicios de cuidado a largo plazo tiene derecho a un sistema integral de cuidados que provea la protección y promoción de la salud y, entre otros, la seguridad alimentaria y nutricional (artículo 12). Además, en este marco, se dispone que los Estados deberán tomar las medidas propicias para fortalecer la implementación de políticas públicas orientadas a mejorar el estado nutricional de la persona mayor (artículo 9 inciso g).

Al mismo tiempo, el derecho a la alimentación debe analizarse a partir de la idea de desarrollo progresivo enunciada en el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos:

*“Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.*

A fin de ampliar los derechos económicos, sociales y culturales para consolidar en América el respeto a la integridad de las personas, en 1988 se sancionó el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, denominado “Protocolo de San Salvador”, que, si bien no posee jerarquía constitucional, también forma parte del ordenamiento legal argentino con jerarquía superior a las leyes, conforme el artículo 75, inciso 22, primera parte. Dicho protocolo reconoce el derecho a la alimentación de manera autónoma e integral en su artículo 12:

*“1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de*

*desarrollo físico, emocional e intelectual.*

*2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados Partes 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”.*

Además, los Estados se comprometen a garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar (artículo 15), y en lo que refiere a los ancianos, a proporcionarles alimentación cuando carezcan de ella (artículo 17).

Por otra parte, a partir del año 1995, la Corte Suprema de Justicia de la Nación aportó una interpretación muy enriquecedora de este sistema de fuentes tan amplio. En el *leading case* “Giroldi, Horacio D. y otro s/recurso de casación”, el tribunal analizó la interpretación que ha de darse a la fórmula “*en las condiciones de su vigencia*” establecida en el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional en relación a los instrumentos internacionales de derechos humanos que allí se enumeran y que conforman el bloque de constitucionalidad. Así entendió que:

*“La ya recordada ‘jerarquía constitucional’ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (...) ha sido establecida por voluntad expresa del constituyente, ‘en las condiciones de su vigencia’ (artículo 75, inc. 22, 2º párrafo), esto es, tal como la Convención citada efectivamente rige 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 interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado Argentino reconoció la competencia de la Corte Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana (confr. artículos. 75 de la Constitución Nacional, 62 y 64 Convención Americana y artículo 2º ley 23.054).*

*(...) [A] esta Corte, como órgano supremo de uno de los poderes del Gobierno Federal, le corresponde -en la medida de su jurisdicción- aplicar los tratados internacionales a que el país está vinculado en los términos anteriormente expuestos, ya que lo contrario podría implicar responsabilidad de la Nación frente a la comunidad internacional”<sup>4</sup>.*

Esto quiere decir que las observaciones que realicen los órganos de vigilancia o los organismos de protección de los derechos humanos constituyen un criterio hermenéutico fundamental en el sistema constitucional argentino en las condiciones en las que estos mismos órganos así lo hacen.

### **III. El concepto del derecho a la alimentación**

---

<sup>4</sup> CSJN, “Giroldi, Horacio D. y otro s/recurso de casación”, sentencia del 7 de abril de 1995, cons. 11 y 12.

Según las normas internacionales de derechos humanos que mencioné en el apartado anterior, todo ser humano tiene derecho a la alimentación.

En este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales lo reconoce con una doble vertiente: el derecho fundamental a estar protegido contra el hambre y el derecho a una alimentación adecuada.

Primeramente, el derecho a estar protegido contra el hambre está íntimamente vinculado al derecho a la vida y refiere al nivel mínimo que debe garantizarse a todas las personas, con independencia del nivel de desarrollo alcanzado por el Estado.

El derecho a una alimentación adecuada, por su parte, abarca mucho más, ya que conlleva la necesidad de constituir un entorno económico, político y social que permita a las personas alcanzar la seguridad alimentaria por sus propios medios.

Partiendo de esa base, en la observación general N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se definió de la siguiente forma:

*“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. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole”<sup>5</sup>.*

Tomando como referencia esta observación general, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación lo definió en estos términos:

*“El derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”<sup>6</sup>.*

A mayor abundamiento, el Comité delimitó el alcance de ciertos conceptos relevantes:

- La *adecuación* viene determinado en buena medida por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento. Este concepto es particularmente importante en relación con el derecho a la alimentación puesto que sirve para poner de relieve una serie de factores que deben tenerse en cuenta al determinar si puede considerarse que ciertas formas de alimentos o regímenes de alimentación a las que se tiene acceso son las más adecuadas en determinadas circunstancias a los fines de lo dispuesto en el artículo 11 del Pacto.

- La *sostenibilidad* entraña el concepto de disponibilidad y accesibilidad

---

<sup>5</sup> Comité PIDESC, “El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)”, Observación General N° 12, E/C.12/1999/5, 1999, párr. 6.

<sup>6</sup> Comisión DDHH, “El derecho a la alimentación. Informe presentado por el Sr. Jean Ziegler, Relator especial sobre el derecho a la alimentación (7 de febrero de 2001)”, Doc. E/CN.4/2001/53, 2001, párr. 14.

a largo plazo. Este concepto está íntimamente vinculado al concepto de alimentación adecuada o de *seguridad alimentaria*, que entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras<sup>7</sup>.

Resulta oportuno aquí hacer una distinción respecto a dos conceptos que suelen prestar a confusión. Para empezar, vale aclarar que el derecho a la alimentación es diferente de la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), existe *seguridad alimentaria* cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana<sup>8</sup>. Es decir que se trata de una condición previa del ejercicio pleno del derecho a la alimentación y se relaciona con la sostenibilidad del acceso a los alimentos para las generaciones presentes y futuras.

La *soberanía alimentaria* es un concepto que se reconoce en algunas leyes nacionales, pero sobre el cual actualmente, a diferencia del derecho a la alimentación, no existe consenso internacional. Según esta noción, los pueblos tienen derecho a definir sus propios sistemas alimentarios y agrícolas, de modo que pueden determinar el grado en que quieren bastarse por sí mismos y proteger la producción interna de alimentos, así como regular el comercio a fin de lograr los objetivos del desarrollo sostenible<sup>9</sup>.

En esta línea de razonamiento, en la Observación General N°12, el Comité señaló que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende la 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 la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos<sup>10</sup>.

En cuanto a las obligaciones, conjuntamente con el deber principal de adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada, el Comité explicó el alcance de las obligaciones generales en relación al tema que nos ocupa. De este modo, estipuló que:

*“... la obligación de realizar entraña tanto la obligación de facilitar como la obligación de hacer efectivo. 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*

---

<sup>7</sup> Comité PIDESC, “El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)”, *op. cit.*, párr. 7.

<sup>8</sup> FAO, “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2001”, Roma, 2001.

<sup>9</sup> FAO, “Introducción al derecho a una alimentación adecuada”, disponible en [www.fao.org/righttofood/kc/dl\\_en.htm](http://www.fao.org/righttofood/kc/dl_en.htm).

<sup>10</sup> Comité PIDESC, “El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)”, *op. cit.*, párr. 8.

*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*<sup>11</sup>.

En este entendimiento, el accionar de los Estados debe guiarse por dos principios fundamentales: la no regresividad y la no discriminación.

De conformidad con el primero de ellos, los Estados pueden avanzar progresivamente en la ampliación de la protección del derecho a la alimentación, en la medida que sus recursos disponibles se lo permitan, pero no pueden retroceder ni reducir el nivel de protección ya alcanzado.

Sin embargo, la efectividad progresiva no se aplica a la obligación de no discriminación, puesto que éste es un principio inherente a los derechos humanos y se debe aplicar inmediatamente, sin considerar la disponibilidad de los recursos ni el grado de desarrollo.

#### **IV. El derecho a la alimentación en la jurisprudencia argentina**

Como se ha puesto de manifiesto en los apartados anteriores, la recepción normativa del derecho a la alimentación por parte del ordenamiento argentino no encuentra lugar a cuestionamiento.

Sin embargo, no encontramos el mismo nivel de desarrollo en la jurisprudencia de nuestro país. Afortunadamente algunos tribunales locales han hecho eco de la aplicación de este derecho, pero no ha sido así respecto a los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, donde existen grandes lagunas.

A modo ilustrativo, es posible citar el fallo del Juzgado de Menores y Familia Número 2, de Paraná, Entre Ríos, a través del cual, en el marco de la crisis desatada en 2001, se garantizó el derecho a la alimentación a una familia en situación de extrema vulnerabilidad. En el caso se demandó a la provincia para que suministrase alimentación digna y necesaria para la subsistencia de dos padres desempleados con tres hijos desnutridos, hasta tanto se los insertase en algún programa social de apoyo o se cumpliera con el mandato del artículo 18.2 de la Convención de los Derechos del Niño, conforme el cual "*los Estados parte prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño*".

El magistrado no solo ordenó al estado provincial que cumpliera con lo petitionado, sino que también dispuso como medida cautelar que a través de un supermercado cercano a los actores, les suministrase y abonara los alimentos que precisaban<sup>12</sup>.

En la órbita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires también se han presentado numerosos casos referidos al derecho a la alimentación.

El Juzgado en lo Contencioso, Administrativo y Tributario N° 3, en el año 2003, falló a favor de una mujer que solicitaba su reincorporación al programa asistencial "Vale Ciudad", del que había sido excluida arbitrariamente. De igual modo que el caso anterior, se trataba de un grupo familiar carente de recursos, que estaba integrado por seis menores que presentaban cuadros de desnutrición.

En este contexto, el juez ordenó su inmediata reincorporación o que

---

<sup>11</sup> *Ídem*, párr. 15.

<sup>12</sup> Juzgado de Menores y Familia N° 2 de Paraná, Entre Ríos, "Defensor del Superior Tribunal de Justicia c/Provincia de Entre Ríos", sentencia del 21 de julio de 2002.

continuase con la entrega del bolsón de comida que recibía por semana. Pese a que la solución fue favorable, es certero aclarar que para fundamentar su decisión, únicamente se alegó que estaban comprometidos los derechos a la vida y a la salud de los niños, sin hacer explícita referencia al derecho a la alimentación<sup>13</sup>.

En 2017, en mi calidad de juez del Juzgado Contencioso, Administrativo y Tributario N° 18, tuve la oportunidad de intervenir en un caso en el que una familia en situación de vulnerabilidad social se presentó a fin de solicitar que se le proveyera de la dieta especial que requería ante el cuadro complejo de salud del padre y uno de los menores.

Encontrándose acreditados los padecimientos de salud, el diagnóstico de ambos y las dietas especiales que fueron prescriptas por los especialistas, y ante la falta de recursos y la situación de vulnerabilidad social en la que se encontraban, se resolvió hacer lugar a la demanda y, en consecuencia, se ordenó al Estado que garantice la adquisición completa de los alimentos necesarios para satisfacer la dieta prescripta para el grupo familiar actor según el plan nutricional. Además, se debería incluir el costo necesario para la compra de elementos de higiene personal y de limpieza del hogar en el que residían.

Para dar cumplimiento a lo ordenado, el GCBA debía, mediante las medidas que estime apropiadas dentro del ámbito que le es propio y ajeno al jurisdiccional, garantizar a los actores y a sus hijos, ya sea **mediante ayuda económica o en especie**, la provisión de los alimentos indicados en el plan nutricional.

Para decidir de esta forma, se analizó la normativa nacional y local en la materia, a fin de analizar el caso a la luz del derecho a la salud y su vinculación con una alimentación adecuada como una subespecie del derecho a la vida.

*“En casos como el traído a debate ante este Tribunal no puede dejar de reconocerse el estrecho vínculo que conecta el reclamo de la parte actora a una alimentación adecuada con el goce pleno del derecho a la salud integral, conforme ha sido reconocido a nivel local en el artículo 20 de la Constitución de la Ciudad y de la Ley Básica de Salud (Ley 153, artículo 3°), o bien, a partir de lo establecido en los tratados internacionales de derechos humanos y la interpretación evolutiva que se le ha otorgado tanto a nivel universal como interamericano, como una dimensión esencial del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado o a condiciones de vida dignas”.*

Esta sentencia fue luego confirmada por la Cámara de Apelaciones del fuero y por el Tribunal Superior de Justicia<sup>14</sup>.

En torno a la jurisprudencia del máximo tribunal, como se indicó previamente, no existen grandes referencias al derecho a la alimentación. El caso al que todos apelamos al momento de encontrar una base jurisprudencial para la interpretación de este derecho es la medida cautelar dictada en el marco de la causa del Defensor del Pueblo de la provincia de Chaco c. Provincia de Chaco y Estado Nacional, en septiembre de 2007.

El caso se originó a raíz de la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encontraban los pueblos originarios, y derivó, primero, en una serie de

---

<sup>13</sup> Juzgado en lo Contencioso, Administrativo y Tributario N° 3, CABA, “Cerrudo María Delia y otros c/ GCBA s/ amparo”, sentencia del 11 de marzo de 2003.

<sup>14</sup> Juzgado en lo Contencioso, Administrativo y Tributario N° 18, CABA, “N., R. E. y otros c/ GCBA s/ amparo”, sentencia del 21 de abril de 2017.

acciones dentro del ámbito de la provincia de Chaco por parte del Defensor del pueblo y del Instituto provincial del aborigen. Finalmente culminó con el pedido de una medida cautelar que se planteó ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en ejercicio de su competencia originaria.

En esa oportunidad, el Defensor del Pueblo denunció que los habitantes de la región sudeste del Departamento General Güemes y noroeste del Departamento Libertador General San Martín de esa provincia, en su gran mayoría pertenecientes a la etnia Toba, se encontraban en una “situación de exterminio silencioso, progresivo, sistemático e inexorable”, debido a la grave situación socioeconómica en la que se encontraban. A consecuencia de ello, la mayoría de la población padecía de enfermedades endémicas que son producto de la extrema pobreza, carecía de alimentación, de acceso al agua potable, de vivienda, de atención médica necesaria.

Ante esta situación, el Defensor alegó que el Estado provincial y nacional han omitido llevar a cabo las acciones necesarias, tendientes a revertir ese delicado contexto y solicitó que se los condene a garantizar a dichas comunidades una real y efectiva calidad de vida digna que les permita el ejercicio de los derechos a la vida, a la salud, a la asistencia médico-social, a la alimentación, al agua potable, a la educación, a la vivienda, al bienestar general, al trabajo, a la inclusión social, entre otros, y que tales derechos sean satisfechos de manera continua y permanente.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, más allá del análisis procesal respecto a su competencia originaria, ordenó la celebración de una audiencia pública y concedió la medida cautelar, en los siguientes términos:

*“... ordenar al Estado Nacional y a la Provincia del Chaco el suministro de agua potable y alimentos a las comunidades indígenas que habitan en la región sudeste del Departamento General Güemes y noroeste del Departamento Libertador General San Martín de esa provincia, como así también de un medio de transporte y comunicación adecuados, a cada uno de los puestos sanitarios”<sup>15</sup>.*

Más adelante se solicitó una ampliación de esa medida cautelar, puesto que los actores entendían que la medida no había alcanzado a todas las comunidades originarias, en especial debido a que su instrumentación no habría logrado contener la tuberculosis en un gran porcentaje del pueblo Wichi que habría aumentado los casos de desnutrición crónica infantil.

Dicha extensión fue rechazada por el tribunal, en el entendimiento de que lo peticionado estaba incluido dentro de la causa “Instituto del Aborigen Chaqueño (I.D.A.CH.) y pueblos indígenas Qom, Wichi y Mocoví c/ Gobierno de la Provincia del Chaco y/o quien resulte responsable s/ acción de amparo” que se sustanciaba ante la jurisdicción de la provincia de Chaco, en cuyo marco recayó pronunciamiento definitivo que hizo lugar a la acción de amparo y ordenó a la Provincia del Chaco a que arbitre los recaudos a fin de dar estricto e inmediato cumplimiento a lo prescripto por el artículo 37 de la Constitución provincial, 75 inciso 17 de la Constitución Nacional, Convenio 169 de la O.I.T. y el Acta Acuerdo celebrada con la demandante con fecha 19 de agosto de 2006, como así también el deber de informar de manera documentada cada una de las medidas que a tal fin se adopten.

Toda vez que lo resuelto en dicha causa era prácticamente idéntico a lo

---

<sup>15</sup> CSJN, “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco) s/ proceso de conocimiento”, sentencia del 18 de septiembre de 2007.

solicitado en esta oportunidad y se encontraba en etapa de ejecución, se procedió a rechazar la acción de amparo interpuesta, sin perjuicio de un pedido de informes sobre el estado de ejecución de los programas de salud, alimentación, asistencia sanitaria, provisión de agua potable, fumigación y desinfección de las regiones alcanzadas por la medida cautelar decretada<sup>16</sup>.

La argumentación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto al derecho a la alimentación al momento de resolver la medida cautelar es muy vaga, no hay una referencia concreta a una norma de la Constitución Nacional, pero sí infiere que este derecho está contenido en los tratados internacionales, en la Constitución Nacional de forma implícita, y por parte de la Constitución provincial de Chaco.

De este modo, esta decisión es acorde con los precedentes del Tribunal Interamericano, que en varias oportunidades ha sostenido y reforzado la concepción amplia del derecho a la vida y ha incluido el derecho a la alimentación en casos de comunidad indígenas que fueron privadas de sus medios de subsistencia<sup>17</sup>.

La medida cautelar de 2007 tuvo un seguimiento por parte de la Corte durante varios años, requiriendo informes, primero, a los 30 días en relación con el cumplimiento de la tutela y después con varios informes posteriores por parte del Defensor del pueblo y de la fiscalía provincial ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

## **V. Reflexiones finales**

La lucha contra el hambre y la desnutrición es más que una obligación moral o una opción política, hoy en día constituye una obligación de derechos humanos jurídicamente vinculante.

En este sentido, el derecho a la alimentación es un derecho humano reconocido en el derecho internacional que permite que las personas tengan acceso a una alimentación adecuada y a los recursos necesarios para tener en forma sostenible seguridad alimentaria.

Ello significa que el derecho a la alimentación adecuada 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 medios para obtenerla. Por este motivo, no debe confundirse con un derecho a ser alimentado, sino que tiene que ver con el derecho a alimentarse en condiciones de dignidad.

Siguiendo el mismo razonamiento, la causa básica del hambre y la desnutrición no es el resultado de la falta de alimentos en el mundo, sino la falta de acceso a los alimentos disponibles, en el entendimiento de que el derecho a la alimentación adecuada comprende aspectos cuantitativos, cualitativos y de aceptabilidad cultural.

Desde los inicios del constitucionalismo, este derecho fue reconocido como íntimamente relacionado con la dignidad humana. Se observa que en las dos generaciones de derechos que confluyen en los primeros instrumentos

---

<sup>16</sup> CSJN, “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otro s/ proceso de conocimiento”, sentencia del 26 de diciembre de 2018.

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, Corte IDH, “Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua”, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 31 de agosto de 2001, serie C, No. 79; Corte IDH, “Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay”, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 17 de junio de 2005, serie C, No. 125; Corte IDH, “Caso Sawhoyamaya vs. Paraguay”, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 29 de marzo de 2006, serie C, No. 146.

convencionales internacionales del año 1966 existe una referencia al derecho a vivir una vida digna y este concepto de dignidad nos lleva inevitablemente al derecho a la alimentación.

En particular, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es posible encontrar una referencia expresa a la alimentación. Junto con ello, las interpretaciones realizadas por el Comité, concretamente en su Observación General N° 12, lo han dotado de un nutrido contenido.

Más adelante, surgieron cuantiosos instrumentos que han dado explícita recepción al derecho a la alimentación, y, en especial, el desarrollo fuerte en el derecho internacional surgió a partir de la creación de la FAO. Entre sus muchos aportes, vale mencionar las *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, aprobadas por consenso en 2004.

Estas Directrices, si bien no son jurídicamente vinculantes, constituyen un instrumento práctico para ayudar a aplicar el derecho a la alimentación adecuada, ya que procuran reflejar las normas vigentes de derechos humanos y dar orientación útil a los Estados acerca de la forma de dar cumplimiento a sus obligaciones.

En el caso de Argentina, pese a no contar con una norma explícita que recoja el derecho a la alimentación, el mismo puede derivarse de la cláusula de derechos implícitos contenida en el artículo 33 de la Constitución Nacional.

Además, a partir de la jerarquización de ciertos instrumentos internacionales de derechos humanos desde la reforma constitucional de 1994, estos instrumentos fundamentales han ampliado el sistema de fuentes de una forma generosa con una lectura garantista del artículo 75 inc. 22.

Al mismo tiempo, el fallo "Giroldi" consolidó esta apertura al mundo internacional de los derechos humanos, con lo cual, por ejemplo, una observación general del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tiene para la Corte Suprema de Justicia de la Nación una subsunción en el sistema normativo fundamental e irradia en todo el derecho público argentino de una forma contundente.

Hoy nadie puede decir que el derecho a la alimentación no está en la Constitución o en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Es indiscutible que se encuentra en el derecho argentino con la máxima jerarquía normativa y así también lo reconoce el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Sin embargo, esta riqueza desde el punto de vista normativo no se ve reflejada en una contundente jurisprudencia por parte de nuestros tribunales. Si bien existen varios fallos a nivel local, la Corte Suprema de Justicia de la Nación no ha establecido una doctrina firme en la materia.

Como mencionara con anterioridad, el caso por excelencia en el que el máximo tribunal se expidió respecto al derecho a la alimentación versaba sobre la situación de extrema vulnerabilidad de ciertas poblaciones de la provincia de Chaco. En dicha causa, la Corte ordenó, a través de la concesión de una medida cautelar, a los Estados provincial y nacional que tomen una serie de medidas vinculadas con la entrega de comida y medicamentos y todo aquello que refería a las necesidades básicas insatisfechas.

Desgraciadamente, en los últimos tres años no ha habido seguimiento de la ejecución de esta medida cautelar. Pese a lo valorable de la resolución, sería ideal que podamos encontrar, en el corto plazo, una definición en la cuestión de

fondo que permita revelar los contornos definitivos de este derecho y definir de una forma más precisa el derecho humano a la alimentación.

Sin perjuicio de ello, la solución adoptada por el tribunal fue acertada, teniendo presente que el derecho a la alimentación y los principios de igualdad y no discriminación requieren que se preste atención especial a diferentes personas y grupos de personas de la sociedad, en particular a quienes se hallan en situación vulnerable.

Es de notar que la mayoría de los pueblos indígenas se hallan entre los más vulnerables al hambre y la desnutrición. El hambre y la desnutrición entre ellos son en gran medida el resultado de una larga historia de exclusión social, política y económica. Sobre esto, las Directrices de la FAO dedican varias de sus disposiciones al apoyo alimentario y/o económico que debe darse a las personas más vulnerables de la sociedad para garantizar el derecho a la alimentación adecuada (Directrices 13 a 17).

Para cerrar, me gustaría recordar que en el marco de Naciones Unidas, en el año 2000 se aprobó en la Asamblea General, la *Declaración del Milenio*, a través de la cual los Estados se comprometieron a reducir a la mitad para el año 2015 el número de personas que padecieran hambre. Los resultados de la evaluación realizada en ese año no han sido todo lo que hubiesen deseado los Estados, ya que los números en relación con la necesidad de cubrir las necesidades básicas insatisfechas, terminar con la pobreza y el hambre son contundentes todos los informes de Naciones Unidas de año tras año.

Actualmente, el concepto de seguridad alimentaria está siendo replanteado por algunos Estados, como Francia, hacia un modelo de soberanía alimentaria. Las discusiones que aún se mantienen latentes respecto a algunos aspectos del derecho a la alimentación conforman el problema central que tiene el sistema de derechos humanos.

Para afirmar aquello por lo cual tiene su origen el respeto de la dignidad de la persona, los Estados están obligados a desarrollar, individualmente y mediante la cooperación internacional, una serie de medidas de producción, conservación y distribución de alimentos para asegurar que todas las personas sean capaces de acceder a alimentos suficientes para estar protegidas contra el hambre y la desnutrición.

## **VI. Bibliografía**

- BIDART CAMPOS, Germán, “Los derechos ‘no enumerados’ en su relación con el Derecho Constitucional y el Derecho Internacional”, en *Derecho y Sociedad*, N° 18, pp. 256-261.
- FAO, “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2001”, Roma, 2001.
- FAO, “Introducción al derecho a una alimentación adecuada”, disponible en [www.fao.org/righttofood/kc/dl\\_en.htm](http://www.fao.org/righttofood/kc/dl_en.htm).

- HUERTA, Carla, “Sobre la distinción entre derechos fundamentales y derechos humanos”, en *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 69-86.

### ***Jurisprudencia***

- Comisión DDHH, “El derecho a la alimentación. Informe presentado por el Sr. Jean Ziegler, Relator especial sobre el derecho a la alimentación (7 de febrero de 2001)”, Doc. E/CN.4/2001/53, 2001.
- Comité PIDESC, “El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)”, Observación General N° 12, E/C.12/1999/5, 1999.
- CSJN, “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco) s/ proceso de conocimiento”, sentencia del 18 de septiembre de 2007.
- CSJN, “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otro s/ proceso de conocimiento”, sentencia del 26 de diciembre de 2018.
- CSJN, “Giroldi, Horacio D. y otro s/recurso de casación”, sentencia del 7 de abril de 1995.
- Juzgado de Menores y Familia N° 2 de Paraná, Entre Ríos, “Defensor del Superior Tribunal de Justicia c/Provincia de Entre Ríos”, sentencia del 21 de julio de 2002.
- Juzgado en lo Contencioso, Administrativo y Tributario N° 18, CABA, “N., R. E. y otros c/ GCBA s/ amparo”, sentencia del 21 de abril de 2017.
- Juzgado en lo Contencioso, Administrativo y Tributario N° 3, CABA, “Cerrudo María Delia y otros c/ GCBA s/ amparo”, sentencia del 11 de marzo de 2003.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Diciembre de 2022.