

MUCHO MÁS QUE ETIQUETAS

Claves jurídicas para la defensa de la Ley
de Promoción de la Alimentación Saludable

2026

Maga Ailán Merlo Vijarra (comp)

María Eugenia Marichal

Maximiliano Carrasco

María Laura Fons

Agustina Mozzoni

Ananda María Lavayen

Dante Rusconi

Elaboración del documento

Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (Fundeps)

Dirección editorial

Ab. Maga Ailén Merlo Vijarra - Coordinadora del Área de Salud de Fundeps

Curaduría y supervisión académica

Dra. Ximena Cabral

Autoría

Dra. María Eugenia Marichal

Dr. Maximiliano Carrasco

Ab. María Laura Fons

Mgtr. Agustina Mozzoni

Ab. Ananda María Lavayen

Ab. Dante Rusconi

Diseño Editorial

Paula Balzola

© 2026 Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (Fundeps).

Nota editorial

El presente compendio se inscribe en el campo de los estudios jurídicos críticos sobre políticas públicas de salud y alimentación, y tiene por objetivo aportar herramientas conceptuales, normativas y argumentativas para la defensa y fortalecimiento de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable.

Cita sugerida

Fundeps (2026). Mucho más que etiquetas: Claves jurídicas para la defensa de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable. Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (Fundeps).

Índice

La Ley PAS como punto de inflexión en la regulación alimentaria en Argentina y la protección de la salud. p.3

Maga Ailén Merlo Vijarra

Alimentación saludable como punto de intersección regulador. p.8

María Eugenia Marichal

El enfoque basado en derechos humanos y la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable en Argentina p.28

Maximiliano Carrasco

Los tribunales como espacio de disputa: la defensa del derecho a la alimentación adecuada en Argentina y la región p.44

María Laura Fons y Agustina Mozzoni

La alimentación adecuada desde la justicia ambiental p.63

Ananda María Lavayen

Rescatando a la Ley 27.64. Inserción e implementación del derecho a la alimentación saludable en el sistema federal de protección de consumidores y consumidoras p.74

Dante Rusconi

La Ley PAS como punto de inflexión en la regulación alimentaria en Argentina y la protección de la salud

Algunos apuntes a modo de introducción

Por Maga Ailén Merlo Vijarra*

La alimentación constituye una de las necesidades humanas más básicas y se encuentra estrechamente vinculada al derecho a la vida y a la salud. En atención a su carácter esencial e indispensable, ha sido reconocida como un derecho humano fundamental en diversos tratados internacionales de derechos humanos que el Estado argentino no sólo ha ratificado, sino que también les ha otorgado jerarquía constitucional dentro de su ordenamiento jurídico.

No obstante este reconocimiento normativo, un análisis retrospectivo de la experiencia argentina permite advertir la persistencia de crisis alimentarias recurrentes, producto del entrelazamiento de problemáticas históricas, como el hambre y la desnutrición, y de otras más contemporáneas vinculadas a la malnutrición por exceso y al incremento sostenido de las enfermedades crónicas no transmisibles, para las cuales la alimentación inadecuada constituye uno de los principales factores de riesgo. A su vez, la materialización de estas crisis alimentarias ha ido acompañada de diversas disputas político-institucionales en torno al rol del Estado como garante y protector de este derecho. Dichas tensiones repercutieron en la conformación de una regulación alimentaria profusa pero fragmentada, con abordajes predominantemente reduccionistas y de carácter paliativo, provocando que la problemática persista de manera estructural.

*Abogada egresada de la Universidad Nacional de Córdoba, diplomada en Organizaciones de la Sociedad Civil por la FLACSO y maestranda en Derecho Procesal por la Universidad Siglo 21. Actualmente, es Coordinadora del área de Salud de Fundeps. Se ha especializado en el área de políticas públicas, derechos humanos y gestión de organizaciones. Ha liderado diversas iniciativas y proyectos dirigidos a promover políticas públicas que garanticen el derecho a la salud y a la alimentación adecuada en Argentina.



En este escenario, la sanción de la Ley N° 27.642 de Promoción de la Alimentación Saludable (Ley PAS) constituyó un punto de inflexión y uno de los avances normativos más significativos de las últimas décadas en la protección del derecho a la alimentación adecuada en Argentina. Como respuesta a un entorno alimentario profundamente desigual, caracterizado por el deterioro significativo de la calidad de la oferta alimentaria y por la intensificación de prácticas comerciales que afectan de manera desproporcionada a grupos en situación de vulnerabilidad -especialmente, niñas, niños y adolescentes-, esta ley busca trazar un camino superador frente a las históricas tendencias de fragmentación de la regulación alimentaria de nuestro país. Es así que, desde un abordaje integral, articula en su propio cuerpo normativo cuatro componentes centrales: el etiquetado frontal de advertencias nutricionales, la regulación de la publicidad, promoción y patrocinio de productos con sellos de advertencia, la promoción de entornos escolares saludables y la incorporación de criterios nutricionales en las compras públicas de alimentos.

A razón de la solidez de su diseño normativo y de la coherencia de su arquitectura regulatoria, la Ley PAS ha sido ampliamente reconocida como una normativa modelo a nivel regional e internacional. En particular, ha sido valorada por consolidar sinérgicamente, y con un enfoque de derechos, una batería de medidas cuyos impactos positivos en la salud pública se encuentran ampliamente respaldados por la evidencia científica libre de conflictos de interés, así como por las recomendaciones de organismos internacionales expertos en la materia. Sin dejar de mencionar, el reconocimiento especial que también ha recibido el carácter participativo de su proceso de elaboración y sanción en el que organizaciones de la sociedad civil, sectores académicos, colectivos de profesionales, universidades, entre otros, intervinieron activamente acercando diversos insumos técnicos. Este proceso, acompañado por amplios consensos políticos que respaldaron su posterior aprobación, otorgó a la ley una amplia legitimidad social, así como una importante robustez técnica.

No obstante, a poco de iniciada su implementación, la Ley PAS ha enfrentado duras resistencias que exceden el plano discursivo y se han traducido en decisiones concretas que obstruyen su plena vigencia. Estas resistencias no sólo provienen de los sectores de la industria alimentaria directamente alcanzados por la regulación, sino que también han surgido desde el propio accionar de ciertos organismos estatales.

En concreto, a través de intervenciones de carácter infralegal se introdujeron flexibilizaciones que, lejos de fortalecer la protección de los derechos tutelados por la Ley PAS -alimentación adecuada, salud e información clara-, han tendido a erosionar los estándares de protección establecidos por una ley formal del Congreso Nacional. En diciembre de 2024, la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) dictó -arbitrariamente y sin contar con sustento científico- las disposiciones N° 11362 y N° 11378, mediante las cuales se modificaron los criterios de aplicación de los sellos de advertencia y se debilitaron las restricciones a las acciones de publicidad, promoción y patrocinio, afectando el diseño normativo originalmente previsto por la ley.

A este escenario ya de por sí complejo se suman las amenazas derivadas de los procesos de integración regional. Bajo el pretexto de una armonización normativa en el ámbito del Mercosur, se advierte el riesgo de adoptar estándares regionales que, lejos de elevar los niveles de protección, podrían consolidar un piso normativo inferior, profundizando aún más las regresiones ya configuradas en el ordenamiento jurídico argentino.

En este contexto de retrocesos normativos y de vulneración de derechos, la defensa de la Ley PAS no puede limitarse a respuestas aisladas ni a una lógica meramente reactiva frente a cada embate. Exige, por el contrario, una estrategia sostenida de producción y circulación de conocimiento crítico, capaz de articular saberes jurídicos, sanitarios y sociales, y de fortalecer alianzas entre los distintos actores comprometidos con la defensa de los derechos humanos. Asimismo, requiere la construcción de una práctica reflexiva que no sólo acompañe, sino que oriente el hacer cotidiano de quienes intervienen en el diseño, la implementación, el control y la exigibilidad de estas políticas públicas. En ese marco, el aporte riguroso, situado y comprometido de la academia se vuelve una herramienta estratégica insustituible frente a discursos que deslegitiman el rol del Estado y a narrativas que confunden la protección de derechos con restricciones indebidas a las libertades individuales. En particular, una producción académica orientada desde un enfoque de derechos humanos resulta clave para disputar regresiones normativas, construir y sostener estrategias jurídicas de defensa y fundamentar decisiones de política pública alineadas con el orden constitucional y con los compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino.

Este compendio se inscribe precisamente en ese esfuerzo colectivo. Reúne cinco artículos académicos que, desde enfoques complementarios, analizan y proyectan la Ley PAS como una herramienta central para la garantía del derecho a la salud, a la alimentación adecuada y a la información, así como para el fortalecimiento del marco jurídico protectorio consumeril. Lejos de ofrecer una mirada homogénea, los trabajos aquí reunidos dialogan entre sí y aportan distintas claves de lectura que enriquecen el debate y amplían el horizonte de acción.

El primer artículo de María Eugenia Marichal, “Alimentación saludable como punto de intersección reguladora”, analiza la Ley PAS como un primer paso en la superación de la fragmentación histórica del régimen jurídico de la seguridad alimentaria en Argentina. En este marco, la Ley PAS es interpretada como una herramienta que promueve un diálogo normativo e interinstitucional, diseñada desde un enfoque de derechos y no asistencial, y dotada de legitimidad democrática por su sanción legislativa. Frente a los riesgos derivados del debilitamiento de su reglamentación y de los procesos de armonización regional, Marichal reivindica el rol indelegable del Estado y la defensa de la autonomía sanitaria, concluyendo que, aun sin constituir una política alimentaria integral, la Ley PAS representa un paso estratégico hacia su construcción progresiva, en articulación con otros derechos fundamentales.

En el segundo artículo “El enfoque basado en derechos humanos y la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable en Argentina”, Maximiliano Carrasco examina la Ley PAS como una concreción normativa de las obligaciones estatales de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en particular el derecho a una alimentación adecuada y a la salud, frente a prácticas del mercado alimentario que afectan de manera desproporcionada a grupos en situación de vulnerabilidad. El autor inscribe la ley en un proceso de constitucionalización del derecho alimentario y la caracteriza como expresión de los principios de indivisibilidad, interdependencia e interrelación, así como del principio de progresividad y de la obligación estatal de utilizar el máximo de los recursos disponibles para su realización. Finalmente, advierte que las regresiones normativas internas y las amenazas derivadas de procesos de armonización en el Mercosur activan una fuer-

te presunción de ilegitimidad, que exige un escrutinio reforzado de razonabilidad y convencionalidad.

Luego, en “La judicialización del derecho a una alimentación adecuada y la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable”, Laura Fons Camarena y Agustina Mozzoni analizan el alcance de la Ley PAS como una herramienta clave para fortalecer la protección judicial del derecho a la alimentación adecuada, superando enfoques tradicionales centrados exclusivamente en su contenido mínimo y en litigios de carácter individual. Desde una perspectiva que incorpora la adecuación nutricional y, una comprensión más compleja y estructural del derecho, el trabajo da cuenta de su progresiva consolidación a partir de la exposición y análisis de jurisprudencia relevante. En ese marco, las autoras destacan que la Ley PAS representa una oportunidad significativa para dotar de mayor densidad normativa a este derecho, al establecer obligaciones estatales claras vinculadas a la regulación del entorno alimentario, la provisión de información adecuada, la calidad nutricional de los programas alimentarios, entre otras cuestiones. Finalmente, el artículo advierte que este avance en las políticas alimentarias enfrenta un escenario de amenazas y regresiones normativas, acompañado de una creciente interferencia de la industria que busca dilatar, flexibilizar u obstaculizar su implementación. Frente a esta coyuntura, se reafirma el rol estratégico del Poder Judicial como ultima ratio para la defensa de los derechos conquistados, como contrapeso institucional frente a retrocesos y como aliado en la efectivización de los derechos sociales.

Sobre la base de estos desarrollos, en el artículo “Aportes de la justicia ambiental a la justiciabilidad del derecho a la alimentación adecuada”, Ananda Lavayen propone una lectura comparada entre el proceso de consolidación del derecho ambiental y los desafíos aún pendientes en materia de exigibilidad judicial del derecho humano a una alimentación adecuada en Argentina. La autora advierte que, pese a su reconocimiento constitucional y a la persistencia de vulneraciones estructurales, la judicialización de este derecho ha sido histórica y predominantemente limitada, concentrada en respuestas individuales y en la exigencia de su contenido mínimo. En este marco, identifica a la Ley PAS como un hito normativo, en tanto introduce un enfoque integral de la regulación alimentaria y constituye un instrumento indispensable para fortalecer su justiciabilidad. A partir de la experiencia del derecho ambiental -especialmente del proceso de institucionalización impulsado por la Ley General del Ambiente-, el artículo recupera herramientas sustantivas y procesales propias de la justicia estructural y sostiene que, para seguir contribuyendo a la exigibilidad efectiva del derecho a la alimentación adecuada, la plena implementación de la Ley PAS resulta una condición necesaria en dicho camino.

Finalmente, en “Rescatando a la Ley 27.642: Inserción e implementación del derecho a la alimentación adecuada en el sistema federal de protección de consumidores y consumidoras”, Dante Rusconi analiza a la Ley PAS desde la perspectiva del derecho consumeril y su articulación con el campo de los derechos humanos, en particular, la alimentación adecuada y la salud. El autor destaca la solidez normativa de la ley y su alcance federal, pero advierte sobre las dificultades persistentes en su implementación, la deficiente fiscalización y la existencia de retrocesos regulatorios que comprometen su efectividad. Frente a este escenario, propone como estrategia de salvaguarda profundizar la articulación entre la Ley PAS y el régimen consumeril, así como activar los sistemas descentralizados de defensa del consumidor a fin de asegurar una implementación territorial más robusta, incluso frente a escenarios de inacción o regresión por parte de las autoridades nacionales.

En conclusión, los artículos que integran este compendio presentan a la Ley PAS como una normativa integral, de claro anclaje constitucional y basada en un enfoque de derechos humanos, que concretiza las obligaciones estatales de respetar, proteger y garantizar derechos fundamentales, principalmente, el derecho a la alimentación adecuada y el derecho a la salud. A lo largo de los distintos trabajos, la ley se consolida como un eje estructurante de políticas alimentarias orientadas a mejorar la calidad de vida de la población, fortalecer la protección de los sectores en situación de mayor vulnerabilidad y articular de manera estratégica la actuación de los distintas áreas y niveles del Estado. En este sentido, el compendio no se limita a un análisis descriptivo de la Ley PAS, sino que se propone como una herramienta para su defensa activa y su implementación efectiva, orientada a fortalecer la exigibilidad del derecho humano a la alimentación adecuada y a proyectar lineamientos relevantes para el desarrollo de políticas alimentarias y de salud pública.

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y FRAGMENTACIÓN NORMATIVA


Alimentación saludable como punto de intersección reguladora

Estrategias argumentativas para defender la Ley PAS

Por María Eugenia Marichal*

Este artículo tiene por objeto construir algunos argumentos para la tutela de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable (Ley PAS), interpretada como un modo de reparar la fragmentación del régimen legal de la seguridad alimentaria en Argentina. Para ello, se explica dicha fragmentación como supuesto de partida y se ubica a la Ley PAS en la intersección de las tres grandes áreas en las que se divide la regulación alimentaria argentina¹, destacando la importancia de su sanción como ley bajo un enfoque de derechos. Luego, se identifican y caracterizan dos amenazas que pueden llegar a debilitar la efectividad de la Ley PAS: las reformas realizadas mediante la reglamentación administrativa y la presión por la armonización regional en el ámbito del MERCOSUR. En tercer lugar, se pone en discusión estas amenazas identificadas, reivindicando la figura del Estado garante y el ejercicio de la normativa de autonomía sanitaria. Finalmente, se concluye que **la Ley PAS, aunque no constituye un programa integral de alimentación saludable, representa un paso importante en esta dirección, pero su éxito dependerá de un enfoque estatal activo que garantice derechos fundamentales, integrando otras legislaciones necesarias para abordar la malnutrición.**

*Abogada (UNL). Magíster en Ciencia, Tecnología y Sociedad (UNQ). Doctora en Derecho (UNL). Profesora adjunta del Instituto de Teoría General y Filosofía del Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNL). Investigadora adjunta de CONICET radicada en el Centro de Investigaciones en Derecho de la UNL, donde dirige el grupo de investigación “Seguridad alimentaria y derecho humano a la alimentación”. Estudios sobre codificación y procedimientos de la legislación alimentaria”.



Hacia un diálogo normativo e interinstitucional

Se considera que existe seguridad alimentaria cuando “todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana” (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], 1996). Esta definición plantea cuatro grandes dimensiones: disponibilidad física de los alimentos, acceso económico y físico a los alimentos, su utilización o aprovechamiento corporal, y la estabilidad en el tiempo de las tres anteriores.

Dada la amplitud de estas dimensiones de la seguridad alimentaria (a las que podrían sumarse otras vinculadas a la cuestión alimentaria, tales como la ambiental) precisa de un extenso conjunto normativo para ser regulada. Como sucede en casi todos los países, el régimen jurídico de la seguridad alimentaria en Argentina se caracteriza por su amplitud y fragmentación sectorial. Su implementación normativa está dividida en grandes áreas regulatorias que tienden a operar de manera autónoma, cada una con su propia lógica y sus bienes e intereses tutelados, con un universo distintivo de sujetos protegidos y sujetos responsables, así como sus propias autoridades de aplicación (Marichal & Spano Tardivo, 2025).

Se identifican, al menos, tres grandes subáreas regulatorias del derecho alimentario que funcionan de forma independiente². En primer lugar, una regulación del acceso a los alimentos, abordada como cuestión social, que se enfoca en mitigar y erradicar el hambre y la malnutrición, generalmente bajo una lógica de crisis o emergencia (Aguirre & Pautassi, 2022; Boito & Huergo, 2011). Las respuestas a las situaciones consideradas de emergencia alimentaria han venido signadas con una marca de excepcionalidad que, en la práctica, reproduce medidas paliativas en forma continua³. Esta área tiende a limitar el derecho humano a la alimentación a su aspecto más elemental: el derecho a no padecer hambre (Añón, 2003)⁴ y aunque se diseña bajo un “enfoque de derechos”, su implementación suele ser asistencialista y focalizada en poblaciones consideradas más vulnerables. Está a cargo de los ministerios de desarrollo social (o capital humano) y se vale de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) como brazo administrativo de las prestaciones.

1 El régimen de la seguridad alimentaria argentina se divide principalmente en tres grandes áreas: la Regulación de la Inocuidad Alimentaria (a cargo de ANMAT y SENASA, mayormente contenida en el Código Alimentario Argentino - CAA), la Regulación del Acceso a los Alimentos (a través de programas socio- asistenciales), y la Regulación de la Producción Agroalimentaria.

2 Se entiende por derecho alimentario a “toda legislación que tenga efecto directo o indirecto, en temas alimentarios, por lo que su alcance es muy amplio” (FAO, 2006, p. 75). Según esta perspectiva, la seguridad alimentaria abarca no sólo el control y el comercio de los alimentos, sino también la inocuidad de los alimentos, la nutrición y la garantía del derecho a la alimentación, aunque “el elemento unificador de todas las áreas normativas” es “la primacía de la inocuidad de los alimentos” (FAO, 2006, p. 175).

3 Desde inicios del 2000, los programas alimentarios se plantean en contexto de emergencia. Podemos trazar una línea ininterrumpida desde el DNU 108 de 2002, que decretó la emergencia alimentaria por un año, y luego es prorrogada por el DNU 1121/2003. Así sucesivamente hasta la Ley 27.771 de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional (de diciembre de 2022) que ordena: “prorrógase hasta el 31 de diciembre de 2025, inclusive, la Emergencia Alimentaria Nacional” (art. 87, Ley 27701).

4 En paralelo, como se desarrolla en el artículo de Fons Camarena y Mozzoni —también integrante de este compendio—, puede identificarse una tendencia histórica en el control judicial del sector regulatorio vinculado al acceso al derecho humano a la alimentación, centrada principalmente en la protección frente al hambre. Dicha tendencia se ha traducido, en términos generales, en respuestas judiciales orientadas a garantizar de manera individual un umbral mínimo de acceso a alimentos ante situaciones de vulnerabilidad extrema, sin avanzar de forma sistemática en la exigibilidad integral del derecho a la alimentación adecuada. En esta misma línea analítica, puede consultarse el trabajo de Fons Camarena, M. L., Mozzoni, A., Etchichury, H. y Ambort, M. (2025), *La judicialización del derecho a la alimentación en Argentina: un análisis de las respuestas de los tribunales superiores provinciales en el marco de la emergencia alimentaria*.

En segundo lugar, la regulación de la inocuidad alimentaria, que se centra en asegurar que los productos alimenticios no causen daño a la población consumidora. Tiene su epicentro normativo en el Código Alimentario Argentino (CAA) el cual, si bien no comprende la totalidad de la regulación de inocuidad alimentaria, se considera el corpus rector del área y es de aplicación supletoria para la legislación alimentaria conexa y descodificada (Marichal, 2016). Esta regulación de orden higiénico-bromatológico se dirige a la industria y al comercio alimentario y aunque tiene por objetivo proteger la salud de los consumidores, también resguarda la libertad de comercio y la lealtad comercial (Guajardo, 1998; Nuñez Santiago, 1992). Sus autoridades de aplicación son dos agencias nacionales, la Administración Nacional de Alimentos, Medicamentos y Tecnología Médica (ANMAT) y el Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA), así como las agencias o direcciones bromatológicas provinciales y de CABA, en sus respectivas jurisdicciones.

Por último, la regulación del sector agrícola, que aborda la producción de materias primas y se gestiona a través de los ministerios de agricultura o producción, tiende a la promoción de la producción agroalimentaria destinada a la exportación, siendo la producción para consumo interno un objetivo secundario. Este modelo económico productivo conlleva graves efectos socioambientales y sanitarios (Fundación Heinrich Böll, 2018).

Esta sectorización de la gobernanza de la regulación alimentaria produce entonces un bajo nivel de diálogo entre las autoridades de aplicación, lo que suele generar incoherencias y contradicciones normativas, además de una multiplicación de esfuerzos administrativos en su regulación y fiscalización.

La Ley PAS N° 27.642, sancionada en 2021, representa un primer intento de diálogo normativo e interinstitucional en este escenario regulatorio fragmentado: una “primera gran sutura” de ese flojo tejido normativo (Marichal, 2022). Por sus objetivos (garantizar el derecho a la salud, a una alimentación adecuada, a la información de consumidoras y consumidores; y promover la prevención de la malnutrición y la reducción de enfermedades crónicas no transmisibles) la ley se sitúa en la intersección de los tres sectores regulatorios. Intenta una recomposición del régimen fragmentado a través de mecanismos que abordan conjuntamente más de una dimensión de las políticas alimentarias (producción, inocuidad, salud y nutrición, consumo, educación). Se diseñó con un enfoque de derechos -pero para regular el comercio y la industria alimentaria- y no en clave asistencial.

Octógonos en pos de la salud pública

Tradicionalmente, las responsabilidades vinculadas al acceso a la alimentación se cargan sobre los diversos niveles del Estado, que las han asumido mediante prestaciones alimentarias, ya sean transferencias dinerarias para adquirir alimentos, entrega directa de alimentos, o mediante el desarrollo de comedores comunitarios (Faur & Prieto, 2024; Salvia et al., 2020). **Sin embargo, el combate a la malnutrición requiere reformas políticas y normativas más ambiciosas, que redistribuyan la responsabilidad entre todos los sectores de la cadena agroalimentaria y que sean dispuestas para la protección de toda la población. La ley PAS avanzó en ese sentido, al plantear el etiquetado frontal nutricional en forma vinculante. Además, contiene medidas vinculadas a la prohibición de ciertos casos de publicidad de productos alimenticios con dichas etiquetas, destinadas a proteger especialmente a las infancias de todos los sectores económicos. Estas prohibiciones no representan un costo adicional a las industrias, sino una autolimitación en pos de la salud pública.**

Otro aporte significativo de la Ley PAS es la inclusión de medidas vinculadas a la educación nutricional. Esto representa una apuesta preventiva y a mediano o largo plazo que cambia el foco coyuntural y restaurativo que signa a las políticas de acceso. Además, la Ley PAS es valiosa en términos de soberanía alimentaria, pues ha incluido una cláusula para la autolimitación del Estado cuando actúa como adquirente de alimentos: ante igual conveniencia, el Estado debe priorizar la contratación de alimentos y bebidas analcohólicas que no contengan sellos de advertencia (art. 17, Ley PAS). Esta disposición posee un potencial efecto de reconexión de los sectores fragmentados, vinculando las adquisiciones estatales (por ejemplo, las que proveen a los comedores comunitarios) con criterios de alimentación saludable. La Ley PAS también faculta a la autoridad de aplicación (Ministerio de Salud) a coordinar acciones con otras áreas competentes para promover el consumo de alimentos no procesados y saludables producidos por las economías regionales y la agricultura familiar, brindando un marco a los Estados (nacional y provinciales) para comenzar a conectar las herramientas convencionales de las políticas asistenciales con las producciones locales y naturales (art. 14, Ley PAS)⁵. Si bien se trata de las medidas que han logrado menor efectividad, son probablemente las de mayor potencial en la superación del enfoque paliativo que caracteriza al área regulatoria de acceso a los alimentos.

5 Esta cláusula abre un canal de diálogo entre las áreas de salud pública y de educación con las producciones locales, lo cual podría habilitar la movilización de otros marcos protectores de la agroecología y la soberanía alimentaria tales como la Ley 27.118 de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, de 2018.



La relevancia del instrumento legal

Uno de los grandes inconvenientes derivados de la fragmentación del régimen de la seguridad alimentaria es el aislamiento institucional con que cada esfera administrativa gestiona la creación y aplicación de sus reglas en su ámbito de competencia. No se cuenta con un marco legislativo unificado y ordenador que establezca principios generales aplicables a todas las dimensiones de la seguridad alimentaria⁶.

Si bien la Ley PAS no llega a brindar ese marco general, puede ser interpretada como un primer ensayo de legislación intersectorial con principios y objetivos claros cuya implementación demanda la articulación y negociación entre las autoridades de aplicación de diferentes subsectores (salud pública, desarrollo social, educación y producción).

La instrumentalización de políticas públicas alimentarias mediante leyes sancionadas por el Congreso Nacional no es un dato menor. El proceso de debate público y votación al que se somete el texto en esos ámbitos compuestos por representantes de diferentes regiones y proyectos políticos, **brinda a la norma jurídica finalmente aprobada una legitimidad democrática de la que carecen los decretos u otras normas de rango administrativo menor** (resoluciones, disposiciones o decisiones). Este tipo de normativa administrativa se produce en tiempos más acotados acordes a las demandas y necesidades de gobierno, bajo una legitimidad tecnocrática.

Su origen en el parlamento nacional de algún modo protege a la política alimentaria contenida en la Ley PAS frente a los cambios de rumbo político que puedan tener lugar en el Ejecutivo Nacional. Sin embargo, la instrumentación de las políticas de alimentación saludable mediante una ley, aunque posee las ventajas apuntadas en términos de legitimidad, no garantiza la permanencia de los contenidos consensuados. Además de las vías regulares de modificación o derogación por parte del propio Congreso, el instrumento podría llegar a ser alterado por intervención de otros organismos del Estado que debiliten su potencia para garantizar los derechos humanos que aspira a proteger.

A continuación, se revisarán dos vías de debilitamiento institucionalizado a las que se ha sometido o se podría ver sometida la Ley PAS: la reglamentación administrativa a nivel nacional y la armonización regional a través de organismos del MERCOSUR.

⁶ Existe en Argentina un nutrido marco constitucional y convencional que torna vinculante al derecho humano a la alimentación, como puede consultarse en el artículo siguiente en esta misma publicación: *“El enfoque basado en derechos humanos y la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable en Argentina”* de Maximiliano Carrasco. Quien fuera Relatora Especial del Derecho Humano a la alimentación, Hilal Elver, luego de su visita a la Argentina (12 al 21 de septiembre de 2018) señaló que el país cuenta con una estructura legal y estrategias bien encaminadas. La principal recomendación de la relatora en relación con el marco legislativo, fue precisamente la necesidad de desarrollar y adoptar un marco legislativo nacional basado en los derechos humanos, el cual debería incluir planes para una implementación del derecho a la alimentación efectiva en cada región del país, el concepto de soberanía alimentaria, y un presupuesto con las fuentes financieras necesarias, entre otros puntos (Elver, 2019).

Amenazas persistentes: la reglamentación administrativa

Por definición, el texto de una ley debe ser general y preciso, procurando sentar las definiciones centrales, identificar principios interpretativos y, a través de reglas básicas, delimitar derechos y obligaciones, sujetos obligados y las sanciones por incumplimiento⁷. En este sentido, la Ley PAS está diseñada con una buena técnica legislativa: condensa los lineamientos principales en un articulado breve que logra establecer objetivos, definiciones y reglas básicas. Los complementos técnicos vinculados a los sellos, las prohibiciones en publicidad, promoción y patrocinio, entre otras cuestiones de fiscalización y control de las obligaciones, permanecen bajo la órbita del Poder Ejecutivo. Estos aspectos secundarios pueden requerir ajustes o adaptaciones durante la implementación, y la autoridad administrativa de aplicación tiene mayor flexibilidad para responder a ellos.

A los cuatro meses de su sanción, la Ley PAS fue reglamentada mediante el Decreto 151/22. En los considerandos de este decreto se reconoce que la ley reglamentada tiene el objetivo primordial de proteger el derecho a la salud y a una nutrición adecuada, y se apoya en datos de una serie de investigaciones que cita⁸. Bajo este encuadre, se establecieron los detalles vinculados a los sellos de advertencia en el rotulado frontal de alimentos y bebidas no alcohólicas envasadas alcanzadas por la ley y se designó de la Nación al Ministerio de Salud como la autoridad de aplicación.

Los contenidos de la Ley PAS inciden directamente en el régimen alimentario codificado de la inocuidad alimentaria pues el corazón de la regulación técnica sobre el rotulado de productos alimenticios en Argentina se encuentra precisamente en este código que destina un capítulo completo al tópico⁹. En tanto agencia ubicada en la órbita de la autoridad de aplicación, la ANMAT emitió la Disposición 2673/22, que creó el Sistema de declaración de sellos y advertencias nutricionales y la Disposición 6924/22 con cláusulas sobre la publicidad de los alimentos y bebidas alcanzados.

Este conjunto reglamentario de la Ley PAS fue objetado mediante reclamos administrativos impropios interpuestos por grandes empresas o asociaciones representantes de industrias alimentarias en 2023 y 2024. Por un lado, la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL) se quejó por alegadas inconsistencias entre las fechas de cumplimiento previstas en las distintas piezas normativas del régimen legal y reglamentario para implementar el etiquetado frontal, solicitando prórrogas. En los restantes casos, las quejas giraron en torno a los alcances de la Ley PAS, considerando que su decreto reglamentario debía

⁷ Si bien el término ley es ambiguo, en el ámbito jurídico constitucional se suele restringir su uso a las “normas, cualquiera sea su contenido o extensión, dictadas por un parlamento (este significado de “ley” ha sido llamado formal)”, mientras que su utilización legal refiere a normas generales dictadas por cualquier órgano (presidente, ministros, intendente, etc.) sentido que se conoce como “material” (Nino, 2007, p. 148). En este capítulo se utiliza el término en el sentido formal.

⁸ Entre las referencias se encuentran Giménez Rébora & Zingman (2021); Ministerio de Salud (2020b, 2020a) Secretaría de Gobierno de Salud (2019) así como en las Guías Alimentarias para la Población Argentina (GAPA) aprobadas por Res. 693/2019 del Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

⁹ Por ello, se introdujeron modificaciones en el CAA para adaptar ese capítulo V a la Ley PAS (Res. Conj. 7/2022, Secretaría de Calidad en Salud y Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, que incorpora los artículos 225 y 226 al CAA).

haber excluido ciertos alimentos o bebidas por considerar irrazonable que portaran sellos¹⁰.

Los reclamos fueron rechazados por la autoridad nacional de aplicación¹¹. Entre las razones comunes del rechazo a las objeciones vinculadas a productos individualizados, se remarcó la necesidad de asegurar el cumplimiento irrestricto de la Ley PAS, cuyo objetivo principal es garantizar el derecho a la salud y a una alimentación adecuada, reiterando que su propósito no es evitar que la población consuma ciertos productos, sino que sea consciente de lo que consume¹². En general, se concluía que el decreto reglamentario era coherente con los objetivos de la ley y que no existían errores sustanciales que justificaran su modificación o anulación.

Desde diciembre de 2023 se asiste a un contexto de flexibilización de los procesos regulatorios en casi todos los ámbitos de la administración nacional. Este dismantelamiento del Estado se propone como forma de alcanzar una promesa de bienestar y progreso individual mediante la liberación de las fuerzas productivas de la carga fiscal (Gamallo, 2025)¹³. El postulado de la subsidiariedad del Estado se apoya en una excesiva confianza en los mecanismos autorregulatorios de los sujetos privados del mercado, justificando así la necesidad de “desburocratizar” trámites estatales considerados costosos e innecesarios.

En este marco desregulatorio generalizado, se identifican dos formas de flexibilización del régimen legal de promoción de la alimentación saludable: por un lado, las reformas directas sobre el entramado reglamentario de la Ley PAS. A finales de 2024 la ANMAT dictó dos disposiciones (11362 y 11378, respectivamente) que introdujeron modificaciones a la reglamentación descripta. La primera de las normas citadas flexibilizó el sistema de sellos de advertencia establecido por la Disposición ANMAT

¹⁰ Los reclamos se centraron en solicitar excepciones, modificaciones o la anulación de la normativa en lo que respecta a sus productos específicos. La Asociación Civil Centro de la Industria Lechera (CIL) sostuvo que tanto el Decreto N° 151/22 como la Disposición ANMAT N° 2673/22 contenían “graves errores” en el análisis de los productos lácteos. Cuestionaron la “Calculadora de Sellos” porque no diferenciaba entre nutrientes ‘intrínsecos’ y nutrientes ‘agregados’ en los productos lácteos. Afirmaron que la leche contiene grasas, grasas saturadas, lactosa y sodio de forma natural, y que la aplicación de esta calculadora hacía que alrededor del 90% de los productos lácteos reciban sellos de advertencia solo por sus nutrientes intrínsecos, lo cual confundiría al consumidor. La Federación Olivícola Argentina (FOA) cuestionó la aplicación de los sellos de advertencia al producto “aceitunas de mesa en salmuera”. Implícitamente, objetaban que este producto sea sometido a los mismos criterios que otros alimentos. Molinos Río de la Plata S.A. argumentó que el sistema de etiquetado frontal aplicado a sus productos sin TACC (libres de gluten) brindaría información que confundiría el acto de compra de los consumidores celíacos y repercutiría dañinamente en su salud. Pepsico argumentó que su bebida Gatorade debería ser excluida de la reglamentación, ya que su contenido de sodio y azúcares, aunque alto, está diseñado como un suplemento hidroelectrolítico para la actividad física y advertir con el sello “Exceso” sería engañoso para el consumidor.

¹¹ En 2023: el Dec. PEN 362 que rechazó el reclamo de la COPAL, Dec. PEN 585 que rechazó el reclamo de la Asociación Civil Centro de la Industria Lechera (CIL), y los Dec. PEN 154 y Dec. PEN 289 que rechazaron sendos reclamos de PEPSICO de Argentina SRL. En 2024, el Dec. PEN 577 rechazó el reclamo de la Federación Olivícola Argentina (FOA) y en 2025, el Dec. PEN 604 de rechazo al reclamo de Molinos del Río de la Plata S.A. En los decretos, la autoridad concluía que no se habían presentado justificaciones técnicas suficientes para eximir al producto en cuestión, agotando así la vía administrativa para los reclamantes. En 2023, tanto CIL como PESICO CIL interpusieron sendas medidas cautelares autónomas con el objetivo de suspender la aplicación del Decreto 151/2022 y la Disposición ANMAT 2673/2022, siendo ambas rechazadas (ver capítulo Fons Camarena y Mozzoni “Los tribunales como espacio de disputa: la defensa del derecho a la alimentación adecuada en Argentina y la región” presente en este compendio).

¹² Como los reclamos habían planteado objeciones sobre la composición de los alimentos, su desestimación se basó en informes técnicos especializados y en la confirmación del Modelo de Perfil de Nutrientes de la OPS (el cual a su vez se basa en las recomendaciones de la OMS) como base de la Ley PAS.

¹³ El Estado nacional se concentró en un ajuste fiscal que consideró urgente, complementado con la “podadora”, una amplia desregulación normativa para la “inmediata eliminación de barreras y restricciones estatales” (Gamallo, 2025, p. 261). Este desprendimiento de responsabilidades estatales conlleva efectos regresivos para la protección de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (Sisti, 2018).

2673/22; mientras que la segunda alteró las restricciones de publicidad, promoción y patrocinio de estos productos, abrogando la Disposición ANMAT 6924/22¹⁴.

Se observa cierto eco entre las últimas modificaciones y algunas objeciones planteadas en los reclamos administrativos analizados. Así, por ejemplo, el reclamo del CIL coincide con una de las reformas de la Disposición ANMAT 11362/2024: el modo de evaluar el exceso de nutrientes críticos, distinguiendo entre nutrientes “agregados” e “intrínsecos”¹⁵.

Por otro lado, el contexto desregulatorio afecta a la Ley PAS de modo indirecto sumando nuevos desafíos a su fiscalización a través del aumento de los productos alimenticios envasados importados, efecto de la extrema flexibilización de controles a estos productos (Dec. 35/25). El mencionado decreto modificó el CAA para facilitar la documentación requerida a la importación de productos eliminando controles sobre los alimentos y bebidas elaboradas en el extranjero cuando estos provengan de países que exijan parámetros considerados equivalentes o superiores a los nacionales¹⁶. La Ley PAS es aplicable a estos productos importados. El Manual de aplicación anexo al Dec. 151/22 (tanto en su versión original como la recientemente modificada) establece que los productos importados que no cuenten con un etiquetado adecuado desde su origen deberán incorporar, antes de su comercialización en el territorio argentino, stickers con los sellos o leyendas de difícil remoción, conforme a la evaluación del perfil de nutrientes del producto. Dada la maleabilidad de estos stickers, sumada al aumento de estos productos importados disponibles en góndolas del mercado nacional, es esperable que surjan nuevos desafíos al control de cumplimiento de la Ley PAS. Esta sobrecarga recaerá mayormente sobre las autoridades de aplicación provinciales y municipales, dado que son los organismos con mayor presencia territorial. Además, la apertura indiscriminada a las importaciones de alimentos genera una competencia a los productos nacionales que puede tener el efecto de desincentivar el cumplimiento de reglas que, para las industrias nacionales, son obligatorias desde el diseño y fabricación en los rotulados originales, sometidos a un control completo.

¹⁴ Para mayor detalle sobre las modificaciones, consultar el informe técnico de la Fundación SANAR y FUNDEPS (2025) o el folleto informativo elaborado por FIC: Resumen de cambios introducidos en la implementación de la ley PAS - Disp. ANMAT 11.362 y 11.378, disponible en https://www.ficargentina.org/wp-content/uploads/2025/03/2503_CambiosFOP.pdf

¹⁵ El CIL había objetado que la Calculadora de Sellos tenía “graves errores” porque no los diferenciaba. El nuevo Manual de Rotulado Nutricional Frontal, de aplicación de la Ley N°27642 y el Dec. 151/22 (Revisión I, anexo a la Disp. ANMAT 2673/22) establece precisamente que solamente se considerará el nutriente agregado, permitiendo que productos que exceden los límites establecidos por la ley debido a nutrientes intrínsecos (como el azúcar, las grasas o el sodio naturales de la leche) no contengan sellos de advertencia.

¹⁶ Partiendo de ese supuesto (que se afirma, pero no se fundamenta en la norma) se considera que mantener controles nacionales generaría una superposición de requisitos y trámites, ocasionando “cargas registrales y regulatorias redundantes que generan dilaciones y gastos infundados” (considerandos del Dec. 35/25). Así, se establece solo un control mínimo a los productos que provengan de la Unión Europea (compuesta por veintisiete países) y de otros ocho países listados expresamente (Australia, Canadá, Suiza, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Israel, Japón y Reino Unido e Irlanda del Norte). Además de esta lista, se incorpora mediante una cláusula abierta la inclusión indeterminada de países “con los que rijan Tratados de Integración Económica o Acuerdos de Reciprocidad en materia higiénico-sanitarias” (Anexo III del Dec. 35/25).

Amenaza potencial: la armonización regional

Un segundo debilitamiento potencial de la Ley PAS se encuentra en la vía de regulación exterior mediante la decisión de delegar total o parcialmente la materia a órganos regionales de cooperación comercial como el Mercosur y luego internalizar las normas elaboradas en estos foros. La necesidad de esta delegación para no obstaculizar el intercambio comercial fue uno de los principales motivos esgrimidos por las industrias alimentarias cuando se debatió el proyecto de Ley sobre alimentación saludable Argentina (Marichal, 2022). Este argumento fue usual entre las objeciones de las industrias alimentarias ante procesos deliberativos similares ocurridos en otros países de la región (Ares et al., 2020; Mialon, Corvalan, et al., 2020; Mialon, Neha, et al., 2020; Mialon & Gomes, 2019).

Desde la perspectiva estatal, cabe reconocer las tensiones que pueden generarse entre compromisos de internalización normativa que asume el Estado al suscribir convenios, tratados y acuerdos que involucran derechos y responsabilidades que pueden resultar divergentes entre ellos (Pérez Miranda & Pallarés, 2012). De algún modo, en la dimensión internacional el régimen alimentario también opera bajo una lógica de fragmentación similar a la identificada en el primer apartado para el régimen de la seguridad alimentaria nacional. **En la arena regulatoria global existen, en forma independiente, un régimen de inocuidad gobernado por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y un régimen de derechos humanos con mayor injerencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la FAO** (Alemanno, 2011).

El Estado argentino asumió, por un lado, la obligación de garantizar el derecho humano a la alimentación, suscribiendo el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado mediante Ley 23.313 de 1986, al que luego otorgaría jerarquía constitucional con la reforma de 1994. Por otro lado, en enero del año siguiente, ratificó mediante Ley 24.425 los acuerdos de la OMC (Acuerdo de Marrakech), que incorpora los textos del Acuerdo sobre la OMC y los Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías y Servicios. De este modo, asumió el compromiso de armonizar su normativa de seguridad alimentaria según estándares internacionales, pues así lo establecen el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (AOTC)¹⁷. Tanto a nivel internacional como regional, la armonización de la regulación alimentaria tiene como propósito primordial la remoción de todo aquello que se considere obstáculo al comercio, facilitando la libre circulación de mercancías entre los

¹⁷ Estos Acuerdos reconocen los derechos de los países miembros a establecer medidas que consideren necesarias para la protección de la salud y la vida de las personas, de los animales o preservación de los vegetales, y regulan las condiciones bajo las cuales estas medidas serán consideradas legítimas en el comercio internacional, así como el modo de resolver los casos en que éstas puedan ser consideradas obstáculos al comercio internacional (Mavroidis, 2016; Scott, 2009). El AMSF procura la armonización y la equivalencia de las medidas sanitarias y fitosanitarias de los Estados miembros de la OMC. Crea una presunción de legitimidad de estas medidas en tanto sigan las normas de organismos internacionales (art. 3 AMSF) y menciona expresamente tres de ellos como referencia: la OIE (Oficina Internacional de Epizootias) en materia de sanidad animal, la Secretaría de la CIPF (Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria) en materia de protección vegetal y el *Codex Alimentarius* de FAO y OMS para inocuidad de los alimentos (Anexo A punto 3 del AMSF).

Estados (Alemanno, 2011; Meulen, 2010)¹⁸.

La regulación del etiquetado nutricional de alimentos y bebidas es una de las problemáticas de la seguridad alimentaria que más pone de relieve esas divergencias, pues involucra una tensión entre los objetivos de la política de salud pública nacional y las exigencias del comercio internacional y la integración económica regional¹⁹.

En el MERCOSUR, la armonización legislativa ha estado históricamente motivada por programas de liberación económica, procurando evitar que las diferencias regulatorias nacionales actúen como barreras comerciales entre los países miembros. Las resoluciones del Grupo Mercado Común (GMC) son una importante fuente de esta convergencia regulatoria, a menudo alineándose tras los estándares del *Codex Alimentarius* (FAO/OMS) debido a la gran influencia de los Acuerdos de la OMC en la región (Larach, 2003; Marichal, 2015; Nuñez Santiago, 1998).

Las normas de rotulado de alimentos envasados se encuentran armonizadas entre los Estados Parte del Mercosur respecto a la información obligatoria y facultativa (Res. del GMC 26/03, sobre Reglamento Técnico Mercosur para Rotulación de Alimentos Envasados) y en relación al uso del rotulado nutricional (Res. GMC 46/03, Reglamento Técnico Mercosur sobre el rotulado nutricional de Alimentos Envasados)²⁰. Si bien el Mercosur impulsa la armonización normativa en materia de etiquetado, más allá de estos Reglamentos, no establece una prohibición explícita a la adopción de políticas nacionales divergentes en aspectos no alcanzados.

En 2018 se habían manifestado acuerdos para una armonización del rotulado frontal de alimentos por parte de los ministros de Salud de los países miembros del MERCOSUR, quienes alentaban esta regulación como respuesta a la preocupante epidemia de sobrepeso y obesidad en la región. Considerando que esta epidemia estaba íntimamente ligada al consumo de alimentos ultraprocesados y al aumento de las Enfermedades No Transmisibles (ENT), manifestaron que el avance de la legislación para hacer frente a esa carga de salud pública no podría demorarse. En ese documento los ministros acordaron principios generales para la implementación de un sistema de etiquetado nutricional frontal, entre los que figuran: la definición de los límites de excesos de nutrientes críticos basándose en las recomendaciones de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la OMS, la necesidad de establecer regulaciones basadas en evidencias científicas, y

¹⁸ El concepto de obstáculo técnico al comercio o barrera no arancelaria refieren a distintos tipos de restricciones, no habiendo un criterio homogéneo sobre su definición y alcance (Basaldúa, 2013). Se suele definir descriptivamente, incluyen diversas medidas, listados y clasificaciones (Díaz et al., 2016; Fuders, 2014; Secretaría de la OMC, 2012). Estos obstáculos pueden tener su origen en medidas de carácter público provenientes de la actuación de las autoridades estatales en ejercicio de sus competencias *iure imperii* o en actos de carácter privado, es decir, restricciones al comportamiento de los agentes económicos privados o de los poderes públicos actuando *iure gestionis* (Díez de Velasco, 2009).

¹⁹ En términos generales, esta tensión ha sido considerada incluso el pulso que marcó la gestación y el devenir del marco regulatorio de la actual Unión Europea (MacMaoláin, 2007).

²⁰ Estas Res. del GMC han sido incorporadas al ordenamiento argentino mediante la Res. Conj. SPRyRS 149/2005 y SAGPyA 683/2005, que añadió el reglamento al CAA como Anexo II del Capítulo V. Ambas resoluciones están internalizadas en todos los países miembros: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/1019>

que dichas normativas sean de aplicación obligatoria²¹.

Recientemente, la regulación del etiquetado frontal volvió a trascender como tema en discusión en el Mercosur. En la CXXXIV Reunión Ordinaria del GMC realizada en abril de 2025, los representantes de los Estados parte revisaron los avances regulatorios del bloque y destacaron el trabajo en curso para actualizar las mencionadas Res. GMC 26/03 y 46/03 sobre rotulación de alimentos envasados y rotulado nutricional. El grupo subrayó la importancia de concluir las revisiones e instruyó al Sub Grupo de Trabajo N.º 3 a retomar la negociación de un Reglamento sobre Rotulado Nutricional Frontal²². Se consideró que contar con ello “resultará relevante y dará respuesta al interés sostenido de un sector productivo de gran dinamismo en el comercio regional” (Grupo Común del MERCOSUR, 2025, p. 6). Esta última afirmación permite adelantar que el regreso del tema etiquetado frontal en la agenda del bloque no será del mismo modo en que había sido previamente planteado, y que la eventual armonización resultante estará guiada por la primacía del objetivo de estandarización para facilitar el comercio regional.

Frente a la autorregulación, un Estado garante

Argentina es uno de los dieciséis países del mundo que, a mediados de 2023, había adoptado un sistema de etiquetado nutricional frontal de carácter vinculante (Afroza et al., 2024)²³. Utilizando su facultad de desplazamiento del Ejecutivo, los proponentes de la actual Ley PAS clausuraron el margen de discrecionalidad de la reglamentación en lo que respecta al establecimiento de los valores de nutrientes críticos a partir de los cuales corresponde colocar el sello de advertencia a los alimentos y bebidas alcanzados (artículo 6º de la Ley PAS)²⁴. **Al momento de redactar el proyecto de ley, y para evitar que la autoridad de aplicación apuntada por la futura reglamentación fuera indulgente con la industria, se fijó el estándar para azúcares, grasas saturadas, grasas totales y sodio, reenviando a los criterios de OPS (2016)**²⁵.

Para los restantes complementos técnicos que no fueron fijados en el texto legal, existe un margen de apreciación de la autoridad de aplicación en la interpretación de la mejor forma reglamentarlos. **Tanto las leyes como los decretos reglamentarios o reglamentos de ejecución son instrumentos normativos de alcance general, pero no tienen el mismo rango, pues los decretos reglamentarios tienen jerarquía sublegal.** Según el artículo 99 inc. 2 de la Constitución argentina, el Poder Ejecutivo expide las instrucciones y reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, con un límite: la prohibición de alterar el espíritu de

21 Artículo 1 del Acuerdo 3 de la Reunión de Ministros de Salud de 2018 (MERCOSUR/RMS/ACUERDO N° 03/18) disponible en: https://documentos.mercosur.int/simfiles/acuministros/69168_Acuerdo_003-18_Etiquetado%20Frontal_ES.pdf

22 Este subgrupo se ocupa de la armonización de Reg. Técnicos y Procedimientos de Evaluación de la Conformidad.

23 Se encuentran políticas de etiquetado frontal en un total de cuarenta y cuatro países del mundo a esa fecha. La mayoría de los países que lo regulan en forma obligatoria se encuentran en la región americana: Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela (Afroza et al., 2024).

24 Incluso en las materias en que la Constitución reconoce al Poder Ejecutivo la facultad de dictar reglamentos para desarrollar leyes, el Poder Legislativo puede decidir regular esos detalles, desplazando la potestad reglamentaria del presidente: “no existe materia vedada al legislador en el ámbito de regulación” (Balbín, 2015, p. 108).

25 Establece la Ley PAS: “Los valores máximos de azúcares, grasas saturadas, grasas totales y sodio establecidos deben cumplir los límites del Perfil de Nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud”. Se deja a la autoridad de aplicación el deber de establecer parámetros específicos para la determinación del valor energético, ordenando generar un “cronograma de etapas en relación a los límites establecidos para determinar el exceso de nutrientes críticos y valores energéticos” (art. 6, Ley PAS).

las leyes mediante excepciones reglamentarias.

Es decir que el margen de apreciación del que goza la Administración para reglamentar se puede inclinar hacia el programa político de cada gobierno que la elige, pero lo que no podría hacer es desvirtuar los fines y objetivos que la ley expresamente persigue (su “espíritu”). Si bien no existen reglas *a priori* para determinar el límite entre el campo regulatorio legislativo y el reglamentario, y solo puede delimitarse caso por caso (a través de control judicial) la doctrina ha establecido algunas directrices, entre las que se destaca el criterio de esencialidad o sustantividad del objeto regulado y su relación con los derechos fundamentales (Balbín, 2015).

Dado este límite impuesto por el principio de legalidad y los derechos humanos, el margen de apreciación en el diseño del complemento técnico del Ejecutivo, ya sea a través de decretos presidenciales o, con mayor razón, mediante normas de menor jerarquía (como las disposiciones) debe ser restrictivo y justificarse argumentando los modos elegidos para implementar los contenidos de la ley. Así, el Dec. PEN 151 sancionado en 2022 acompañaba un listado de informes y documentos para encuadrar la reglamentación, tal como se presentó en el apartado anterior. Mientras que **las últimas modificaciones, introducidas mediante normativa derivadas (disposiciones) de una agencia de rango ministerial (ANMAT)²⁶, no invocan fundamento alguno basado en evidencia científica para reformar o abrogar la reglamentación preexistente²⁷. De este modo, las últimas modificaciones a la reglamentación de la Ley PAS podrían ser consideradas una regresión en el deber estatal de “adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada”** (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999).

Este efecto de desprotección del derecho humano a la alimentación adecuada se vincula con el mencionado debilitamiento de controles públicos, producto del modelo de autorregulación que subyace tanto a las reformas directas como indirectas de la Ley PAS.

Una muestra de este modelo subyacente es la eliminación del deber de “completar, actualizar y presentar una declaración jurada en el Sistema de Declaración de Sellos y Advertencias Nutricionales de ANMAT”, según establecía el (actualmente derogado) artículo 3° de la Disp 2673/2022²⁸. En relación a afectación indirecta de la efectividad de la Ley PAS por la desregulación de la importación de alimentos, la renuncia a la potestad de hacer controles nacionales sobre los alimentos que pretenden ingresar al país (potestad ejercida

²⁶ Estas reformas a la reglamentación expresan un fenómeno propio de nuestro modelo institucional el cual, además de la hipertrofia cuantitativa y cualitativa del poder reglamentario del Presidente, tiende a la dispersión subjetiva de esa potestad: además de la figura presidencial los órganos inferiores del Ejecutivo cada vez dictan más normas reglamentarias como resoluciones, disposiciones, reglamentos (Balbín, 2015). Este fenómeno es marcado en materia agroalimentaria, donde incluso las modificaciones al CAA (un código) se producen a través de resoluciones ministeriales.

²⁷ Los considerandos de la Disp. 11362/2024 se limitan a expresar: dado que la Ley PAS “y su decreto reglamentario se encuentran completamente implementados, se considera necesaria la actualización de la Disposición ANMAT N° 2673/22”. En los considerandos de la Disp. 11378/2024 se manifiesta: “Que a luz de la experiencia adquirida en su aplicación, resulta necesario efectuar una revisión de la referida disposición en función de las competencias de orden sanitario de esta Administración Nacional”.

²⁸ Esta información debía ser “verificada por la autoridad sanitaria” para “determinar oficialmente los sellos correspondientes, ajustar los rótulos y cumplir con los procedimientos de autorización y acceso público a la información previstos por la Ley 27.642 y su decreto reglamentario”, según el derogado artículo 3° de la Disp 2673/2022.

en la amplia mayoría de los países del mundo) se justifica en el compromiso de “minimizar los trámites burocráticos y la incidencia gubernamental en el sector privado con el objeto de incentivar el comercio, la industria e impulsar el desarrollo económico del país” (considerandos del Dec. 35/25).

Ahora bien, aun en el caso de aceptar con plena confianza la autorregulación privada y la regulación externa que subyace al reciente proceso de desregulación alimentaria, se requeriría otro andamiaje institucional para que funcione. La literatura sobre el pasaje de la regulación estatal tradicional hacia el modelo conocido como autorregulación regulada (Darnaculleta i Gardella, 2002), explica que esto sucede como respuesta ante el desafío que le presenta al Estado la complejidad de la sociedad globalizada por la autonomía que adquieren diversos subsistemas sociales, como la economía y la ciencia (Teubner, 1983). El modelo de autorregulación supone una transformación profunda en el modo en que se vinculan el Estado y la sociedad (Habermas, 2000), implicando un repliegue estratégico del Estado desde un rol de control directo y ejercicio exclusivo de funciones hacia una nueva configuración como “Estado garante” (Esteve Pardo, 2015b), especialmente en la gestión de riesgos tecnológicos y sanitarios, y en la protección del consumidor. Este repliegue no implica ausencia o desaparición, pues el Estado no puede desconocer que la vulnerabilidad de las y los consumidores no se limita a los vínculos directos de cada relación de consumo, sino que se trata de una “subordinación estructural”, derivada de los condicionamientos y afectaciones múltiples que emanan del solo hecho de vivir en una sociedad de consumo (Rusconi, 2015).

Dentro de los instrumentos privados usuales para conducir esa autorregulación figuran los códigos de conducta, las normas técnicas y las certificaciones. Aunque se trata de dispositivos voluntarios, adquieren obligatoriedad fáctica debido a la regulación que el Estado de algún modo ejerce sobre ellos a través de su control indirecto (Esteve Pardo, 2015a). En este nuevo enfoque de gobernanza se subraya también la necesaria participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, que se torna un componente central de la autorregulación regulada para asegurar la legitimidad y garantía de los intereses generales ante el poder de los actores privados (Darnaculleta i Gardella, 2002)²⁹.

Sin estos clivajes institucionales para la corresponsabilidad público privada y la participación ciudadana, los esquemas de transferencias de fiscalización y control estatal se convierten en simples renunciaciones de soberanía regulatoria en pos de agentes del mercado. Como es esperable, éstos procuran mejores condiciones de competencia y ganancia. Por ello, cuando es voluntaria o co-regulada (basada en el compromiso de la industria) la autorregulación tiende a fracasar en la protección del consumidor y la salud pública, lo cual se encuentra documentado especialmente en la lucha contra la obesidad infantil (Rozados Oliva, 2024).

²⁹ Teniendo en cuenta el principio de participación, la autorregulación regulada no se opondría a un enfoque de derechos, sino que incluso podría llegar a ser complementarios.

Frente a la estandarización comercial, la autonomía sanitaria

Como respuesta al planteo de la necesidad de estandarización del etiquetado nutricional frontal, se presentarán dos limitaciones de los procesos de armonización internacional cuando se trata de políticas alimentarias.

En primer lugar, el derecho de los países a establecer medidas de protección de la salud de su población, objetivo prioritario sobre la promoción del comercio. Los Estados conservan autonomía regulatoria, especialmente en cuestiones vinculadas con la protección de la salud pública (Ríos et al., 2020). Las medidas que promueven la alimentación saludable, tal como el etiquetado nutricional frontal de advertencia y las prohibiciones a ciertas formas de publicidad de los productos con sellos, si bien pueden tener algún efecto sobre el comercio, son instrumentos de políticas de protección de la salud (OPS, 2020).

Los acuerdos comerciales suelen reconocer expresamente a sus Estados miembros el derecho a establecer medidas necesarias y no discriminatorias para proteger la salud pública y garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de su población. Los principales acuerdos vinculados a productos alimentarios de la OMC así lo establecen (art. 2 del AMSF y 2.2 del AOTC)³⁰.

Si bien procura la armonización y la equivalencia de las medidas sanitarias y fitosanitarias de los Estados, el AMSF no obliga a seguir las normas armonizadas existentes, solo crea una presunción de legitimidad de aquellas medidas nacionales que sigan las normas de los organismos internacionales (art. 3 AMSF) enumerándolos expresamente (Alemanno, 2011). El *Codex Alimentarius* es el organismo de referencia para las medidas de seguridad alimentaria (Anexo A punto 3 del AMSF). El AOTC también reconoce el derecho a adoptar medidas para proteger objetivos legítimos como la salud y la vida de las personas y los animales, la preservación de los vegetales o la protección ambiental, siempre que dichas medidas no produzcan obstáculos innecesarios al comercio ni impliquen discriminación. Incentiva el uso de normas internacionales como punto de referencia cuando existan y resulten pertinentes pero, a diferencia del AMSF, no identifica expresamente organismos. No obstante, también aquí el *Codex Alimentarius* adquiere especial relevancia ya que constituye el principal estándar internacional armonizado en materia de seguridad alimentaria.

Este corpus de referencia internacional no contaba con parámetros sobre el etiquetado nutricional frontal, pero el crecimiento sostenido en la adopción de regulaciones sobre el tema en varios países, sumado a las preocupaciones sobre sus posibles efectos en el comercio, llevaron a la *Comisión del Codex Alimentarius* a iniciar la discusión para sancionar nuevas directrices internacionales en 2017. Tras cinco años de negociaciones, en 2021 se adoptaron las directrices del Codex sobre el etiquetado nutricional frontal como Anexo 2 de las Directrices del Codex sobre Etiquetado Nutricional, originalmente aprobadas en 1985 y enmendadas

³⁰ El AMSF suele asociarse a la regulación alimentaria, porque se orienta principalmente a evitar restricciones comerciales injustificadas derivadas de normas de inocuidad, pero las exigencias de etiquetado se encuadran más adecuadamente en el ámbito del OTC por establecer requisitos sobre las características mismas de los productos (Thow et al., 2018). El AOTC se aplica a un amplio espectro de productos, incluidos los alimentarios y agrícolas, y regula las normas técnicas no cubiertas por el AMSF (como requisitos de envase, marcado y etiquetado, así como procedimientos de ensayo y certificación) con el fin de evitar que estas medidas generen obstáculos innecesarios al comercio internacional.

en varias oportunidades (Boatwright et al., 2024). Estas directrices permiten a los Estados miembros la flexibilidad de elegir el sistema más apropiado ya que afirman el liderazgo gubernamental en el desarrollo de estas políticas (Shats et al., 2025).

De este modo, sería infundado el planteo de la inadecuación de la Ley PAS con los estándares del *Codex Alimentarius*, utilizado para dilatar su implementación. La Ley PAS, no sólo no se encuentra en conflicto con la mencionada directriz del *Codex Alimentarius*, sino que desarrolla sus principios³¹. Según éstos, el etiquetado nutricional frontal debe sustentarse en investigación científica válida con consumidores, debe alinearse con las guías dietéticas nacionales o regionales basadas en evidencia y, finalmente, requiere programas de educación e información al consumidor en su implementación, así como mecanismos de monitoreo y evaluación para medir la efectividad e impacto (Codex Alimentarius, 1985).

El etiquetado frontal de advertencia obligatorio no constituye un obstáculo al libre comercio, cuando: es necesario para la protección de la población, no implica discriminación entre países y se aplica a todos los operadores (nacionales e internacionales). Es decir que no es, en sí mismo y por definición, un obstáculo al comercio. Ninguna medida técnica, sanitaria o fitosanitaria lo es en abstracto. Siempre dependerá de cómo se diseña, regula y aplica, teniendo que analizarse caso por caso. Los países que alegan que una medida configura una barrera al comercio internacional, deberán cuestionarla demostrando su afectación a partir de los efectos que produce (demostrar que no es necesaria, es discriminatoria, no está basada en suficiente evidencia científica, etc.)³².

La segunda limitación a considerar es el contenido sustantivo que se puede regular a través de organismos de gobernanza regional o internacional del comercio. Aunque se dictara una resolución regional a nivel MERCOSUR sobre etiquetado frontal, su propia competencia regulatoria (comercial) limitaría el alcance a las cuestiones técnicas del rotulado. Así, una legislación regional probablemente resultaría insuficiente para combatir y prevenir la malnutrición de manera integral, ya que no abordaría otras medidas fundamentales de salud pública recomendadas por organismos internacionales, tales como las limitaciones a la publicidad y el patrocinio dirigidos a niños, la prohibición de venta en entornos escolares, o el fomento de la educación alimentaria (Codex Alimentarius, 1985; FAO, 2006; OMS, 2017; OPS, 2019).

El etiquetado de advertencias forma parte de una política de protección de la salud pública. Como tal, debe ser diseñado teniendo en cuenta los problemas epidemiológicos y los hábitos alimentarios de la población, la existencia o inexistencia de entornos alimentarios saludables y el organigrama institucional de cada estructura nacional, entre otras cuestiones. Una armonización normativa internacional o regional, especialmente de una región con la diversidad y riqueza sociocultural como la latinoamericana, puede conllevar un peligro de estandarización que aplaste esa diversidad imponiendo las agendas e intereses de los países con más poder regulatorio del bloque por sobre las situaciones de los países con menos capacidad de ne-

31 Cabe destacar la simultaneidad de la aprobación de Ley PAS (sancionada por el Congreso argentino el 26 de octubre de 2021, y publicada en el Boletín Oficial el 12 de noviembre de 2021) y la Cuadragésima Sexta Sesión del Comité del Codex sobre Etiquetado de los Alimentos, en la cual se discutió el texto final del acuerdo (del 27 de septiembre al 1 de octubre y el 7 de octubre de 2021).

gociación.

A la fecha todos los países del Mercosur han adoptado algún tipo de legislación vinculada al etiquetado nutricional frontal, existiendo diferencias entre ellas (Crosbie et al., 2023). **En términos de soberanía sanitaria nacional, no sería adecuado homogenizar estas diferencias.** En este sentido se puede tomar la experiencia del derecho alimentario de la Unión Europea, una región considerablemente más pequeña que la Latinoamericana pero que posee un sistema de derecho transnacionalizado con delegación de soberanía en amplias materias, la cual no regula uniformemente el etiquetado nutricional frontal (Tribunal de Cuentas Europeo, 2024)³³.

La Ley PAS como camino hacia una política alimentaria integral

Dada la configuración del régimen legal e institucional de la seguridad alimentaria, aplicados en contextos de crisis económica e inestabilidad como los que se asiste en los últimos años en Argentina, no parece factible plantear el diseño de un programa integral para la alimentación saludable desde cero. Un análisis pragmático de este escenario de crisis e instrumentos coyunturales conduce a enfatizar la defensa de estrategias parciales, pero bien orientadas como la que trae la Ley PAS. Si bien no implica un programa integral en sí misma, es un paso en ese camino.

Su defensa se presenta necesaria pues los rumbos recientes de su implementación no parecen estar siguiendo esa dirección. Tal como se interpretaron aquí, las reformas directas e indirectas que recaen sobre la Ley PAS se enmarcan en un proceso desregulatorio que relocaliza la ubicación de esta ley en el mapa regulatorio de la seguridad alimentaria. De su lugar original de puente entre los distintos subsectores, basado en un enfoque de derechos (a la salud, a la alimentación, a la información clara y veraz) parece estar siendo desplazada al subsector de inocuidad alimentaria, traccionado por la fuerza reglamentaria de la ANMAT. Si bien esta agencia se ubica en la órbita competencial de salud pública, debe tenerse en cuenta que se trata de los dos grandes organismos nacionales encargados de velar por el cumplimiento del CAA. En el contexto actual, su presencia fiscalizadora se considera un obstáculo innecesario que debe restringirse, postulado que deposita toda la fe en la autorregulación privada. Sin embargo, como se analizó, la autorregulación sólo resulta legítima y eficaz si el Estado asume un rol activo como “Estado garante”, asegurando mediante marcos institucionales, control indirecto y participación ciudadana para la protección de la salud pública y del consumidor, evitando que la desregulación derive en una mera renuncia a la soberanía regulatoria.

Sin negar la importancia de los procesos armonizadores a nivel regional para fortalecer el comercio intrazona, debe subrayarse la prioridad de la protección de la salud de la población, derecho que los acuerdos

³³ La Unión Europea no cuenta con un sistema unificado de etiquetado nutricional frontal. El Reglamento (UE) 1169/2011 solo armoniza la información nutricional obligatoria en el envase, ubicada principalmente en la parte posterior, y permite repetirla voluntariamente en el frente, pero no establece un esquema FOP obligatorio (Brunet Marks, 2023). Esta margen de autonomía normativa puede ser visto como una forma de respetar la diversidad y particularidades de los Estados Miembros. El etiquetado alimentario en general es un producto cultural doblemente constituido: surge tanto de la tensión entre reguladores públicos y actores privados, como de las diversas percepciones de consumidores, instituciones y empresas, lo cual marca la influencia de las prácticas culturales en las divergencias entre los marcos regulatorios (Bairati, 2020).

internacionales en principio reconocen. Para lograr un abordaje integral de la malnutrición los Estados deben poder mantener su soberanía regulatoria, abordando no sólo el etiquetado nutricional frontal obligatorio sino también medidas restrictivas sobre la publicidad y la venta en entornos sensibles, la educación alimentaria, la vinculación con formas alternativas de producción agroalimentaria, cuestiones que generalmente quedan fuera del alcance de la armonización regional de índole comercial.

En conclusión, la Ley PAS representa un primer canal de diálogo entre las dimensiones institucionales de la seguridad alimentaria (acceso, producción, inocuidad) orientada a la realización del derecho humano a la alimentación. El desafío no solo reside en sostener la aplicación de las medidas bajo su “espíritu” original, sino hacerlo como parte de un programa que deberá ir sumando a futuro otras legislaciones conexas y complementarias que permitan desarrollar este derecho humano. Acorde con el principio de indivisibilidad, interdependencia e interrelación, la alimentación adecuada no puede lograrse en forma desarticulada de la protección de otros derechos constitucionales como la salud, la educación, al ambiente sano, a la protección de las consumidoras y los consumidores. Esta estrategia de conquistas parciales puede parecer minimalista, pero es un camino, un horizonte posible para construir progresivamente una política alimentaria integral.

Referencias

- Afroza, U., Abrar, A. K., Nowar, A., Sobhan, S. M. M., Ide, N., & Choudhury, S. R. (2024). Global overview of government-endorsed nutrition labeling policies of packaged foods: A document review. *Frontiers in Public Health*, 12, 1426639. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2024.1426639>
- Aguirre, P., & Pautassi, L. (2022). Del problema individual al programa social: La cuestión alimentaria en Argentina. En G. Gamallo (Ed.), *De Alfonsín a Macri. Democracia y política social en Argentina (1983–2019)* (pp. 271–311). EUDEBA.
- Alemanno, A. (2011). Derecho alimentario internacional. En M. Á. Recuerda Girela (Ed.), *Tratado de derecho alimentario* (pp. 131–208). Aranzadi.
- Añón, M. J. (2003). El derecho a no padecer hambre y el derecho a la alimentación adecuada: Dos caras de una misma moneda. En V. Abramovich, M. J. Añón, & C. Courtis (Eds.), *Derechos sociales: Instrucciones de uso* (pp. 103–141). Fontamara.
- Ares, G., Bove, I., Díaz, R., Moratorio, X., Benia, W., & Gomes, F. (2020). Argumentos de la industria alimentaria en contra del etiquetado frontal de advertencias nutricionales en Uruguay. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 44, e20. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2020.20>
- Balbín, C. F. (2015). *Manual de derecho administrativo* (3.ª ed.). La Ley.
- Basaldúa, R. X. (2013). *La Organización Mundial del Comercio y la regulación del comercio internacional*. Abeledo Perrot.
- Boatwright, M., Lawrence, M., Carriedo, A., Slater, S., McCoy, D., Northcott, T., & Baker, P. (2024). Understanding the politics of food regulation and public health: An analysis of Codex standard-setting processes on food labelling. *International Journal of Health Policy and Management*, 13, 8310. <https://doi.org/10.34172/ijhpm.8310>
- Boito, M. E., & Huergo, J. (2011). Sociologando: El hambre como punto de origen y de llegada de las políticas alimentarias vigentes. *Boletín Científico Sapiens Research*, 1(2), 49–53.
- Brunet Marks, A. (2023). Sugar labeling: Challenges and approaches. En M. T. Roberts (Ed.), *Research handbook on international food law* (pp. 369–387). Edward Elgar Publishing.
- Codex Alimentarius Commission. (1985). *Directrices sobre etiquetado nutricional* (CXG 2-1985, enmendadas en 2021). FAO/OMS.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). *Observación general N.º 12: El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)* (E/C.12/1999/5). Naciones Unidas.
- Crosbie, E., Gomes, F. S., Olvera, J., Rincón-Gallardo Patiño, S., Hoeper, S., & Carriedo, A. (2023). A policy study on front-of-pack nutrition labeling in the Americas: Emerging developments and outcomes. *The Lancet Regional Health – Americas*, 18, 100400. <https://doi.org/10.1016/j.lana.2022.100400>
- Darnaculleta i Gardella, M. (2002). *Derecho administrativo y autorregulación: La autorregulación regulada* [Tesis doctoral, Universitat de Girona].
- Díaz, A., Negro, S. C., & Reissing, F. (2016). Las medidas no arancelarias en la letra y la jurisdicción de la Unión Europea y del MERCOSUR. *Densidades*, 19, 33–46.
- Díez de Velasco, M. (2009). *Instituciones de derecho internacional público*. Tecnos.
- Elver, H. (2019). *Visita a la Argentina. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación* (A/HRC/40/56/Add.3). Naciones Unidas.
- Esteve Pardo, J. (2015a). *Estado garante. Idea y realidad*. INAP.
- Esteve Pardo, J. (2015b). La Administración garante: Una aproximación. *Revista de Administración Pública*, 197, 19–39.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (1996). *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*. FAO.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2006). *Directrices sobre el derecho a la alimen-*

tación. FAO.

Faur, E., & Prieto, L. (2024, 29 de febrero). El estado del hambre. *Revista Anfibia*.

Fundación Heinrich Böll. (2018). *Atlas del agronegocio: Datos y hechos sobre la industria agrícola y de alimentos*. Fundación Heinrich Böll Cono Sur.

Fundación SANAR, & Fundeps. (2025). *Campo minado: Análisis técnico legal y nutricional de las contradicciones normativas y los riesgos sanitarios de las disposiciones ANMAT N.º 11362/2024 y N.º 11378/2024*.

Gamallo, G. (2025). Desmantelamiento estatal y revolución de las provisiones: Acerca de la gestión libertaria en Argentina. *POSTData*, 30(2).

Giménez Rébora, M., & Zingman, F. (2021). *Exposición de niños, niñas y adolescentes al marketing digital de alimentos y bebidas en Argentina*. UNICEF.

Grupo Mercado Común del MERCOSUR. (2025). *Acta N.º 1/25 de la CXXXIV Reunión Ordinaria del GMC*. MERCOSUR.

Guajardo, C. A. (1998). *Código Alimentario Argentino: Su valoración jurídica*. Ediciones Jurídicas Cuyo.

Habermas, J. (2000). Paradigmas del derecho. En *Facticidad y validez* (pp. 469–532). Trotta.

Larach, M. A. (2003). *El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*. CEPAL.

Marichal, M. E. (2015). Hacia el alineamiento global en la armonización regional: La regulación de los aditivos alimentarios en el MERCOSUR. *Revista de Derecho del Estado*, 34, 183–202.

Marichal, M. E. (2016). El desarrollo del Sistema Nacional de Control de Alimentos en Argentina. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 68(28), 157–186.

Marichal, M. E. (2022). Etiquetado frontal de alimentos: Una sutura en el fragmentado ordenamiento de la seguridad alimentaria. *Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*, 12(2), Artículo 2. <https://doi.org/10.19137/perspectivas-2022-v12n2a03>

Marichal, M. E., & Spano Tardivo, L. (2025). La garantía del derecho humano a la alimentación en el Estado de derecho constitucional. *Ciencia Jurídica*, 14(28), 136–157. <https://doi.org/10.15174/cj.v14i28.529>

Mialon, M., Corvalan, C., Cediel, G., Scagliusi, F. B., & Reyes, M. (2020). Food industry political practices in Chile. *Globalization and Health*, 16(1), 38. <https://doi.org/10.1186/s12992-020-00638-4>

Mialon, M., & Gomes, F. S. (2019). Corporate political activity of major transnationals. *Public Health Nutrition*, 22(10), 1898–1908. <https://doi.org/10.1017/S1368980019000417>

Mialon, M., Neha, K., Amaral Laís, M., & Bortoletto Martins, A. P. (2020). Arguments used by trade associations in Brazil. *Public Health Nutrition*. <https://doi.org/10.1017/S1368980020003596>

Ministerio de Salud. (2020a). *Análisis del nivel de concordancia de sistemas de perfil de nutrientes con las Guías Alimentarias para la Población Argentina*.

Ministerio de Salud. (2020b). *Evaluación del desempeño del etiquetado frontal de advertencias frente a otros modelos en Argentina*.

Núñez Santiago, B. (1992). *Derecho alimentario*. Abeledo Perrot.

Núñez Santiago, B. (1998). *Políticas públicas y derecho alimentario*. Ciudad Argentina.

Organización Mundial de la Salud. (2017). *Informe de la Comisión para acabar con la obesidad infantil*. OMS.

Organización Panamericana de la Salud. (2016). *Modelo de perfil de nutrientes de la OPS*. OPS.

Organización Panamericana de la Salud. (2019). *Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina*. OPS.

Organización Panamericana de la Salud. (2020). *El etiquetado frontal como instrumento de política para prevenir ENT*. OPS.

Pérez Miranda, R., & Pallarés, B. (2012). Biodiversidad, bioseguridad y liberalización del comercio internacional. *Alegatos*, 82, 809–826.

- Ríos, B., Cerra, B., & Cury, C. (2020). Etiquetado frontal de alimentos en Argentina y Brasil. *Microjuris*, MJD15185.
- Rozados Oliva, M. J. (2024). Limitaciones a la publicidad de productos alimentarios. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 21, 96–115. <https://doi.org/10.24965/reala.11361>
- Rusconi, D. (2015). *Manual de derecho del consumidor* (2.ª ed.). Abeledo Perrot.
- Salvia, A., Britos, S., & Díaz Bonilla, E. (Eds.). (2020). *Reflexiones sobre las políticas alimentario-nutricionales de la Argentina*. IFPRI.
- Teubner, G. (1983). Substantive and reflexive elements in modern law. *Law & Society Review*, 17(2), 239–285.
- Thow, A. M., Jones, A., Hawkes, C., Ali, I., & Labonté, R. (2018). Nutrition labelling is a trade policy issue. *Health Promotion International*, 33(4), 561–571. <https://doi.org/10.1093/heapro/daw109>
- Tribunal de Cuentas Europeo. (2024). *Etiquetado de los alimentos en la UE* (Informe especial N.º 23/2024). Unión Europea.

DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

El enfoque basado en derechos humanos y la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable en Argentina

Por Maximiliano Carrasco*

El presente capítulo tiene como objetivo aportar una mirada, a la luz del enfoque basado en derechos humanos, sobre la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable (Ley PAS) de Argentina, las Disposiciones N.º 11362/2024 y N.º 11378/2024 de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), y el proceso de negociaciones para la armonización normativa del etiquetado nutricional frontal en el ámbito del Mercosur.

En el primer apartado del trabajo, se presenta una conceptualización del enfoque de derechos en base a, principalmente, documentos de organismos y órganos especializados de derechos humanos. En el segundo apartado, se realiza un repaso por algunos de los principios del enfoque y se enfatiza en los estándares relativos al derecho a la alimentación adecuada y al derecho a la salud en tanto derechos que la Ley PAS busca garantizar³⁴.

Finalmente, en el tercer apartado, se destaca a esta ley como una norma que surge en consonancia con diferentes principios y estándares de derechos humanos, y se advierte sobre el giro regresivo en su implementación a partir de normativa de jerarquía inferior —en particular, las Disposiciones N.º 11362/2024 y N.º 11378/2024 de la ANMAT—, así como el que eventualmente podría producirse a raíz de un proceso de armonización normativa regional que se aparte de la protección robusta contenida en la Ley PAS de Argentina en relación con el etiquetado frontal.

*Abogado (UBA), Especialista Universitario en Derechos Humanos (UPV/EHU), Especialista en Derecho Internacional de los Derechos Humanos (UBA), Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO) y Doctor en Derecho (UBA). Investigador del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (UBA). Investigador Adscripto del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Facultad de Derecho (UBA).



Un enfoque guía para la política pública

El Estado argentino, al haber ratificado y otorgado jerarquía constitucional a una serie de pactos y tratados internacionales de derechos humanos (conf. art. 75. inc. 22. de la Constitución Nacional), se comprometió a la adopción de un enfoque basado en derechos humanos como guía para sus políticas públicas. El enfoque de derechos ha sido definido como “un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que, desde el punto de vista normativo, está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a [su] promoción y protección” (OACDH, 2006, p. 15), y presenta como característica principal la transversalidad, esto es, debe estar siempre incorporado en el accionar público y constituye “un prisma de actuación fundado en derechos, los que a su vez se basan en estándares interpretativos establecidos” (Pautassi, 2017, p. 253). Ello implica que la institucionalidad pública -tanto a nivel nacional, subnacional y local- debe estar atravesada por los principios de derechos humanos y que, al marco para la actuación estatal dado por las obligaciones contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, debe añadirse la existencia de un corpus interpretativo realizado por los órganos de tratados³⁵ y otros mecanismos de protección internacional³⁶, que establecen mayores precisiones respecto de los alcances y contenidos de los diferentes derechos, así como pautas y criterios orientadores sobre los modos de dar cumplimiento a las obligaciones que surgen de cada derecho (Royo & Carrasco, 2024).

En lo que respecta a las obligaciones de los Estados en relación con los derechos humanos, éstas se clasifican en tres tipos: i) obligaciones de respetar los derechos (implica no interferir en su disfrute); ii) obligaciones de proteger los derechos (significa adoptar medidas para garantizar que terceras partes no interfieran con su disfrute); y iii) obligaciones de realizar y hacer efectivos los derechos (implica adoptar medidas que permitan el disfrute efectivo de los derechos) (OACDH, 2006). En lo concerniente a los derechos sociales en particular, desde ya hace varias décadas, los principios y estándares que componen el Derecho Internacional de los Derechos Humanos han evidenciado un mayor desarrollo (Abramovich & Pautassi, 2009), estableciendo obligaciones negativas y positivas de los Estados. **Asimismo, el hecho de que la mayoría de las constituciones políticas de los Estados latinoamericanos —entre ellos Argentina— hayan ampliado el conjunto de derechos sociales protegidos y sus garantías, e incluso hayan incorporado en diversos casos los pactos y tratados internacionales de derechos humanos a los propios textos constitucionales (Uprimny, 2011), generó “un marco político promotor del fortalecimiento del papel del Estado como garante de los derechos y del posicionamiento de los sujetos**

33 Los dos primeros apartados presentan una versión sintética (y actualizada) del capítulo III de la tesis doctoral titulada “Derecho a la alimentación adecuada en Argentina. El Estado frente a su obligación de realizarlo” (Carrasco, 2022).

35 Los órganos de tratados son comités de expertas y expertos independientes que supervisan la aplicación de los principales tratados internacionales de derechos humanos. Así, a modo de ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer supervisa la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su protocolo facultativo, y el Comité de los Derechos del Niño supervisa la aplicación de la Convención sobre los derechos del niño y sus protocolos facultativos.

36 V. gr. Consejo de Derechos Humanos, Relatores/as especiales sobre diferentes derechos, Examen Periódico Universal.

como titulares de derechos, con capacidad de reclamar y participar, y no como meros beneficiarios de una política” (IPPDH, 2014, p. 24).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) definió que una política pública con enfoque de derechos humanos es:

el conjunto de decisiones y acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa -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, bajo los principios de igualdad y no discriminación, universalidad, acceso a la justicia, rendición de cuentas, transparencia, transversalidad, e intersectorialidad (CIDH, 2018, párr. 147).

A su vez, la CIDH complementa dicha definición acercando una noción general de “políticas públicas”, entendidas como “los lineamientos [...] que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad” (CIDH, 2020, párr. 143).

El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), por su parte, en su documento sobre lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos (IPPDH, 2014), acercó una primera definición del enfoque en base a los principios que lo integran, al señalar que:

el enfoque de derechos plantea la centralidad del principio de igualdad y no discriminación como horizonte de las intervenciones estatales y tiende a fortalecer los ámbitos públicos y democráticos de debate, de decisión, y de acción en los procesos de políticas públicas, a través de la participación social, de una gestión transparente, de mecanismos de reclamo y de la producción y el acceso a la información pública (p. 13).

Un punto interesante es la referencia a la existencia de posiciones críticas respecto de la incorporación de la lógica de derechos en la planificación de las políticas de desarrollo, señalando que el enfoque podría resultar demasiado rígido y, de ese modo, acotar la autonomía de quienes llevan adelante las estrategias de desarrollo y de políticas públicas (IPPDH, 2014, p. 12). Frente a ello se sostiene, en concordancia con lo señalado por Abramovich (2006)³⁷, que el enfoque no plantea una receta o deber ser unívoco aplicable de igual modo en contextos diferentes ni pretende eludir o desplazar a la política para restringir el debate solamente a una dimensión técnico-gerencial. Por el contrario, expresa que **el enfoque basado en derechos humanos ofrece una orientación general para el debate político, brindando un marco conceptual para la planificación de las políticas públicas, en donde las obligaciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos y de las constituciones políticas de los Estados “no le restan espacio a la interpretación y disputa política, sino que ponen de relieve las acciones prioritarias que el Estado tiene el deber de realizar”** (IPPDH, 2014, p. 12).

³⁷ Abramovich ha planteado que las obligaciones que imponen los tratados de derechos humanos no son exorbitantes ni restan espacio a las políticas, sino que ponen de relieve las acciones mínimas que el Estado tiene el deber de realizar, y ha resaltado que “los principales aportes que hace el enfoque basado en derechos a las estrategias de desarrollo son la vinculación de los derechos con la entrega de poder a los sectores empobrecidos y el fortalecimiento de los mecanismos de responsabilidad mediante el uso de la infraestructura institucional internacional y nacional existente en el ámbito de los derechos humanos [...] los tratados de derechos humanos y su interpretación por los órganos internacionales brindan un marco explícito, claro, reconocido por todos los países y dotado de una fuerte legitimidad social y política” (Abramovich, 2006, p. 38).

Principios y estándares para pensar las políticas alimentarias

El enfoque de derechos se integra por diferentes normas y principios reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos y también por constituciones y normas nacionales (CIDH, 2018, párr. 42). A su vez, los mecanismos de promoción y protección de derechos humanos constantemente avanzan en la definición de estándares sobre cada uno de los principios (y también sobre los alcances de la protección de los diferentes derechos). En este apartado se dará cuenta de algunos de los principios que integran el enfoque³⁸ a partir de una síntesis de aquellos contenidos en documentos de organismos especializados y referidos en literatura académica³⁹.

Universalidad

El principio de universalidad implica que todas las personas en todos los lugares del mundo tienen derecho a todos los derechos humanos, nadie puede renunciar a ellos voluntariamente y nadie puede despojar a otras personas de ellos (OACDH, 2006). Este principio se afirma desde el propio artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, al asentar que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. En materia de políticas públicas, se ha señalado que el principio de universalidad debe aplicarse aún dentro de las diferentes estrategias de focalización que establezca el Estado (Sepúlveda, 2009, párr. 77). A modo de ejemplo, si una política pública alimentaria se establece para que puedan acceder a ella todas las personas que no alcancen determinado nivel de ingresos y luego esa política no se implementa en determinadas localidades en que sí existen personas que reúnen los requisitos para ser destinatarias (y no se brindan justificaciones razonables respecto de la exclusión), se puede advertir esta falta de implementación universal de la política para el universo que fue fijado, la cual podría ser judicializada.

Indivisibilidad, interdependencia e interrelación

El principio de indivisibilidad apunta a que, ya sean los derechos humanos de carácter civil, político, económico, social o cultural, todos ellos son inherentes a la dignidad de toda persona y, en consecuencia, todos ellos tienen la misma condición como derechos (OACDH, 2006, p. 36). La interdependencia e interrelación significa que la realización de un derecho humano depende (totalmente o en parte) de la realización de otros derechos.

En este sentido, la Declaración de Viena sostiene que “[t]odos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí [y que] la comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global” (Declaración y Programa de Acción de Viena, 1993, párr. 5).

³⁸ En relación con los estándares vinculados con los distintos principios, se hará foco principalmente en aquellos establecidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), a partir de las interpretaciones que éste ha realizado sobre el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), y en particular respecto del derecho a la alimentación adecuada y el derecho a la salud (derechos que la Ley PAS tiene como objeto garantizar).

³⁹ La síntesis se realiza en base a: OACDH (2006); CIDH (2018); IPPDH (2014); Abramovich (2006); Abramovich y Pautassi (2006 y 2009); Arcidiácono (2008); Pautassi (2007, 2010 y 2017); PNUD Argentina (2009); Cunill Grau (2010); Vázquez y Delaplace (2011); Rosenbluth (2013); Sepúlveda (2014); Cecchini y Rico (2015) y Carrasco (2020 y 2022).

En relación con el derecho humano a la alimentación adecuada, pueden mencionarse los vínculos con, por ejemplo, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a un medio ambiente sano, al derecho al agua (FAO, 2013), entre otros. De cara al presente trabajo, debe remarcarse que la Ley PAS incorpora un enfoque integral y un conjunto de medidas diversas que permiten promover y, a la vez, proteger, los derechos a la alimentación, a la salud y a la información de las personas consumidoras (Fons Camarena et al., 2025).

Igualdad y no discriminación

Este principio implica que todas las personas son iguales como seres humanos en virtud de la dignidad intrínseca de cada ser humano y, por ello, cuentan con el derecho al disfrute de todos los derechos humanos sin ningún tipo de discriminación. Según el art. 2.2 del PIDESC, los Estados tienen la obligación de “garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (PIDESC, art. 2.2). La Observación General N° 20 del Comité DESC, por su parte, destaca que la no discriminación es una obligación inmediata y define que por discriminación debe entenderse “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos reconocidos...” (Comité DESC, Observación General N° 20, párr. 7). También la misma Observación General establece la obligación para los Estados de erradicar tanto la discriminación formal como la discriminación sustantiva. Para la erradicación de la discriminación formal, “es preciso asegurar que la Constitución, las leyes y las políticas de un Estado no discriminen por ninguno de los motivos prohibidos” (Comité DESC, Observación General N° 20, párr. 8), mientras que para eliminar la discriminación sustantiva “se debe prestar suficiente atención a los grupos o individuos que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes” (Comité DESC, Observación General N° 20, párr. 8). En ese sentido, los Estados, para combatir la discriminación sustantiva, deberán implementar medidas positivas que tiendan a revertir las condiciones de desigualdad estructural de aquellos grupos o individuos que las presenten⁴⁰. En el caso de la Constitución Nacional de Argentina, el art. 75 inc. 23 es el que establece que corresponde al Congreso Nacional legislar y promover medidas de acción positiva para garantizar la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, y

⁴⁰ Relacionado con el principio de igualdad, el documento de la CIDH sobre políticas públicas con enfoque de derechos humanos (CIDH, 2018), incluye también como principio específico la perspectiva de género y diversidad. En ese sentido, señala que “los Estados tienen el deber de incorporar una perspectiva de género en la adopción de políticas públicas, considerando la discriminación histórica y los estereotipos que han afectado a las mujeres...” (párr. 89). En materia de políticas alimentarias, entre otros puntos, y vinculado también con el principio de acceso y producción de información, debe tenerse presente la importancia de desagregar información según género, lo cual resulta crucial para visibilizar las desigualdades. Así, por ejemplo, en relación con la realización del derecho humano a la alimentación adecuada, debe remarcarse que la prevalencia de la inseguridad alimentaria entre las mujeres es superior a la de los hombres, tanto a nivel mundial como regional (FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF. 2025, p. 17). Asimismo, deben tenerse presentes los altos costos para el acceso a alimentación saludable y la brecha de ingresos existente entre hombres y mujeres, colocando a las mujeres en una situación de mayor vulnerabilidad por los menores ingresos. En ese sentido, se ha resaltado la necesidad de que “las políticas y los programas de protección social sean sensibles a la nutrición, para abordar todas las formas de malnutrición, incluidas las causas subyacentes (como la pobreza y la exclusión social), y sensibles al género, para empoderar a las mujeres y las niñas proporcionándoles acceso a recursos, servicios y oportunidades económicas [a la vez que resulta] crucial adoptar un enfoque interseccional y de ciclo vital para considerar las necesidades y vulnerabilidades específicas de los diferentes grupos de población, contribuyendo al mismo tiempo a aumentar su resiliencia” (FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF. 2025, pp. 186-187).

señala que, en particular, corresponde adoptar dichas medidas respecto de los/as niños/as, las mujeres, las personas mayores y las personas con discapacidad.

En relación con la Ley PAS, debe entenderse, así, como una norma que busca precisamente garantizar derechos reconocidos en la Constitución (y en pactos y tratados internacionales de derechos humanos) tales como la salud y la alimentación adecuada, y presenta un énfasis en la protección a las niñas, niños y adolescentes, en consonancia también con lo dispuesto sobre medidas de acción positiva en la Constitución Nacional.

Acceso a la justicia y mecanismos de reclamo

El principio de acceso a la justicia y mecanismos de reclamo implica, por un lado, que todas las personas cuyos derechos se han vulnerado tienen derecho a entablar un procedimiento ante un tribunal competente u otra instancia judicial. El Comité DESC ha destacado que “es importante tener en cuenta la necesidad de asegurar la justiciabilidad de los derechos económicos sociales y culturales” (Comité DESC, 1998, Observación General N 9, párr. 7), ya que adoptar una clasificación rígida de los derechos sociales que los sitúe fuera del ámbito de los tribunales resultaría arbitraria e incompatible con el principio de indivisibilidad e interdependencia de los derechos, y “se reduciría drásticamente la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad” (Comité DESC, 1998, Observación General N 9, párr. 10). Asimismo, en el diseño de políticas públicas, planes o programas sociales, los Estados deben garantizar a sus titulares el acceso a mecanismos de reclamo para el debido resguardo de sus derechos. La actuación estatal para la garantía de los derechos sociales debe posicionar a las personas como portadoras de derechos y no como meras beneficiarias de la acción estatal, y debe tenerse en cuenta que el acceso a la justicia no se limita al acceso inicial a servicios jurídicos, sino que se requiere incluir la posibilidad de sostenerse a lo largo de toda la instancia administrativa y/o judicial que el reclamo requiera⁴¹.

El acceso a la justicia y la existencia de mecanismos de reclamo también es muy importante en relación con la etapa de evaluación o monitoreo del accionar estatal. Así, se ha expresado que las diferentes denuncias o planteos efectuados por medio de los mecanismos de queja y reclamo implican “un insumo valioso al momento de evaluar el funcionamiento de una política, programa o servicio, ya que pondrán en evidencia las deficiencias y/o exclusiones injustificadas de personas y contribuirán a rectificar el rumbo hacia políticas más inclusivas y eficaces” (IPPDH, 2014, p. 80).

⁴¹ Para un mayor desarrollo sobre judicialización y derecho humano a la alimentación adecuada, ver los capítulos de Fons Camarena y Mozzoni y de Lavayén, en esta misma obra.

Acceso a la información, producción de información y rendición de cuentas

El Comité DESC ha expresado que el acceso a la información “comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas” (Comité DESC, Observación General N° 14, párr. 12). El derecho a la información supone, por un lado, el derecho a expresarse libremente y, de este modo, a brindar información y expresar opiniones e ideas y, por otro lado, comprende el derecho a ser informados/as, esto es, ser receptores/as de información (tanto como sujetos pasivos, en espera de la información, o asumiendo una conducta activa: buscando información, investigando, procurando el acceso a diferentes fuentes de información). El derecho a acceder a información pública tiene sustento, además, en el principio de publicidad de las acciones de gobierno, que exige informar a la ciudadanía sobre las acciones que se adoptan en ejercicio de la representación política. Asimismo, la información resulta de vital importancia para la instrumentación de “procesos participativos de diseño, planificación y monitoreo de políticas públicas, así como para la vigilancia estatal y social del grado de eficacia de las políticas, la identificación de los progresos alcanzados y los obstáculos y desafíos que se presentan” (IPPDH, 2014, p. 83).

La novedad de los últimos años en materia de producción de información en torno a los derechos humanos está dada por la consolidación de sistemas de indicadores de derechos humanos, los cuales tienen como objetivo dar cuenta de los avances de los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones. Así, se pueden destacar a nivel de Naciones Unidas las metas e indicadores contruidos en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y documentos y publicaciones sobre indicadores de derechos humanos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH, 2008, 2012). A nivel regional americano deben resaltarse los Indicadores de Progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, que incluyen diferentes indicadores sobre un conjunto de derechos, entre ellos el derecho a la alimentación adecuada. **Vinculado con el estudio de la Ley PAS, debe señalarse que, dentro de los indicadores estructurales del principio de acceso a la información y participación, se requiere a los Estados informar respecto de la “existencia de regulaciones para la publicidad que fomenta consumo de alimentos nutricionalmente inadecuados como aquellos ricos en azúcares y grasas” (GTPSS, 2015, p. 104). Relacionado con ello, resulta oportuno también referir la Observación General N° 14 del Comité DESC, sobre “el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, en donde se establece la obligación de los Estados de promover el derecho a la salud de la población, incluyendo la difusión de información apropiada respecto de alimentación sana (Comité DESC, 2000, párr. 37).**

Participación

Este principio comprende no sólo participar respecto de cada política concreta de que la persona pueda ser destinataria, sino también el derecho a la participación en las esferas económica, social, política y cultural de la sociedad, de modo que pueda incidir en el proceso de afianzar sus derechos y libertades fundamentales. La CIDH ha señalado que “la participación activa de las personas en la toma de decisiones públicas –entre ellas, en el ciclo de políticas públicas– no sólo es deseable, sino un derecho exigible y una obligación del Estado” (CIDH, 2018, párr. 56).

El Comité DESC, en la Observación General N.º 1 sobre la presentación de informes por los Estados Partes, ha fijado como uno de los objetivos de los informes “estimular la participación de los diversos sectores económicos, sociales y culturales de la sociedad en la formulación, aplicación y revisión de las políticas” (Comité DESC; 1989, párr. 5). Asimismo, en diferentes Observaciones Generales el Comité DESC destacó la importancia de la participación activa de las personas en relación con la formulación y aplicación de las políticas que las afecten. En la Observación General N.º 12 en particular, se señaló que “[l]a formulación y aplicación de estrategias nacionales para el derecho a la alimentación exige el pleno cumplimiento de[l] principio de [...] participación popular” (Comité DESC, 1999, párr. 23).

En materia de políticas públicas, toda aquella participación y opinión de las personas destinatarias constituye un insumo fundamental tanto en las etapas de diseño como de gestión y evaluación, ya que permite identificar necesidades, prioridades y aspectos críticos. En cuanto a las diversas modalidades a través de las cuales se puede hacer efectiva la participación, a modo de ejemplo se pueden referir la elaboración participada de normas, la celebración de audiencias públicas, la instauración de consejos consultivos y la confección de un presupuesto social participativo (IPPDH, 2014). Otro punto a agregar en esta sintética descripción del principio de participación, es la noción de participación efectiva. En ese sentido, la CIDH ha afirmado que no resulta suficiente generar mecanismos de consulta y deliberación, sino que es preciso “incorporar las contribuciones que de ellos emanen en la toma de decisiones a lo largo del ciclo, desde la elaboración del diagnóstico y el diseño de los instrumentos, hasta su implementación, monitoreo y evaluación” (CIDH, 2018, párr. 60).

En relación con la Ley PAS, cabe resaltar que su aprobación contó con el respaldo de amplias mayorías en ambas Cámaras del Congreso Nacional⁴², así como con un proceso deliberativo que incluyó una activa participación de organizaciones de la sociedad civil, la academia y colectivos de profesionales.

⁴² La media sanción en el Senado (producida el 29 de octubre de 2020) contó con 64 votos a favor y 3 en contra, sobre un total de 72 bancas. La sanción (que tuvo lugar en la Cámara de Diputados de la Nación el 26 de octubre de 2021) contó con 200 votos a favor y 22 en contra, sobre un total de 257 bancas.

Utilización del máximo de los recursos

En relación con este principio, el art. 2.1 del PIDESC dispone que los Estados se comprometen a la adopción de medidas, “hasta el máximo de los recursos” de que dispongan, “para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular, la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” (PIDESC, art. 2.1). Vinculado también con la expresión del “máximo de los recursos disponibles”, se ha sostenido que los recursos a considerar no son exclusivamente aquellos disponibles en las arcas estatales, sino que se deben incluir los recursos provenientes o potencialmente provenientes del sector privado⁴³. En ese sentido, mantiene total vigencia sostener que “un enfoque de derechos requiere discutir los modelos económicos implementados, los patrones de concentración y distribución de la riqueza, y la fragmentación existente en los Estados” (Pautassi, 2007, p. 21).

Progresividad y no regresividad

El principio de progresividad implica la obligación de los Estados de mejorar las condiciones de acceso a derechos a través del tiempo, y la no regresividad implica la prohibición de adoptar medidas y políticas que empeoren el acceso a derechos. Este principio también encuentra su principal recepción normativa en el referido artículo 2.1 del PIDESC cuando expresa la obligación de “lograr progresivamente” la plena efectividad de los derechos sociales que el Pacto reconoce.

El Comité DESC a lo largo de diferentes Observaciones Generales ha destacado la relevancia de este principio. Así, ha expresado en la Observación General N° 1 que, para poder dar cuenta de la realización progresiva de los derechos, se insta a los Estados a que “incluyan en sus informes datos que permitan apreciar el progreso logrado en adecuados plazos con respecto a la aplicación efectiva de los derechos pertinentes [con] datos tanto cualitativos como cuantitativos a fin de evaluar de manera adecuada la situación” (Comité DESC, 1989, párr. 7). En cuanto a los informes que deben realizar los Estados en relación con los Indicadores de Progreso para la medición de Derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, se ha expresado que su presentación “debe ser regida por el principio de progresividad y por un sistema de indicadores de progreso, dando por primera vez una señal importante de impulso al proceso de cumplimiento” (GTPSS, 2015, p. 1), con lo cual se puede advertir la relevancia del principio tanto en el Sistema Universal como en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, y su clara vinculación con el principio de acceso y producción de información.

En relación con el principio de no regresividad, se ha afirmado que:

todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo [...] requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga (Comité DESC, 1990, párr. 9).

⁴³ Además, se ha señalado que “los recursos disponibles” no se reducen solamente a los financieros, “sino que incluye recursos naturales, humanos, tecnológicos y de información” (IPPDH, 2014, p. 140).

En ese sentido, una medida regresiva corre con la fuerte presunción de que es ilegítima, de modo tal que el Estado debe articular una fundamentación sólida para demostrar la existencia de razones suficientes para tal proceder. A tal fin, se ha sostenido que el Estado debe demostrar: i) que la medida ha sido adoptada con el propósito de lograr un avance respecto del nivel de vigencia del resto de los derechos sociales protegidos o bien del bienestar general de la población; ii) que no había una medida menos lesiva para los derechos de los habitantes en miras a lograr el fin perseguido; iii) que la medida se ha adoptado en el contexto de la plena utilización de los máximos recursos disponibles; y iv) que no afecta el contenido mínimo de los derechos sociales protegidos (Cecchini & Rico, 2015, p. 333).

Finalmente, otra cuestión para agregar en relación con el concepto de regresividad es la clasificación propuesta entre regresividad de resultados y regresividad normativa (Courtis, 2021). En este sentido, se hablará de regresividad de resultados cuando la política pública desarrollada por el Estado evidencie resultados que hayan empeorado en relación con los de un punto de partida temporalmente anterior. Por otro lado, se hablará de regresividad normativa cuando se busque analizar la extensión de los derechos concedidos por una norma, y, para determinar que una norma es regresiva, será necesario compararla con la norma que ésta modifica o sustituye, y evaluar si la norma posterior limita, restringe o suprime derechos comprendidos por la anterior (p. 568).

Contenido mínimo de los derechos

Por último en este recorrido por principios del enfoque de derechos, debe señalarse el de “contenido mínimo de los derechos”, el cual implica establecer un piso de referencia para poder evaluar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en relación con los diferentes derechos. Así, el Comité DESC ha señalado, en su Observación General N° 3 que:

corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos, [...] si el Pacto se ha de interpretar de manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser (Comité DESC, 1990, párr. 10).

En relación con la obligación de garantizar de modo inexcusable al menos niveles mínimos de acceso a derechos, se ha afirmado que debe entenderse solamente como un punto de partida o “piso” (IPPDH, 2014) de cara a la efectiva realización de los derechos en todas sus dimensiones. En materia de derechos sociales, los contenidos mínimos de diferentes derechos han sido fijados esencialmente a través de las Observaciones Generales del Comité DESC. Así, los contenidos mínimos para el derecho a la alimentación adecuada fueron establecidos en la Observación General N° 12 o los contenidos mínimos para el derecho a la salud se encuentran en la Observación General N° 14.

En lo que respecta al derecho a la alimentación, si bien se afirma que el “derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” (art. 11.2 del PIDESC) es una norma absoluta y el nivel mínimo que debe garantizarse a toda persona, se destaca también que el contenido básico del derecho comprende:

la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimen-

tarias 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 (Comité DESC, 1999, párr. 8).

De este modo, se considera que los elementos fundamentales que constituyen el derecho a la alimentación (y que deben estar presentes para su completa realización) son: i) la disponibilidad (de alimentación adecuada), ii) la accesibilidad (tanto física como material, a alimentación adecuada para todas las personas), iii) la adecuación (que implica no solo que los alimentos se encuentren libres de sustancias nocivas y que sean seguros, sino que puedan satisfacer las necesidades nutricionales teniendo en cuenta las características de cada persona⁴⁴); y iv) la sostenibilidad (los alimentos deben ser accesibles tanto para las generaciones presentes como para las futuras) (OACDH, 2025).

Ley PAS, enfoque de derechos y giro regresivo

La Ley PAS, sancionada el 26 de octubre de 2021, constituye un importante avance normativo en materia de políticas públicas vinculadas con la alimentación y la salud en Argentina. Su aprobación, respaldada por amplias mayorías en el Congreso Nacional y resultado de un proceso deliberativo con amplia participación de diferentes sectores (organizaciones de la sociedad civil, colectivos de profesionales, academia) refleja un alto grado de legitimidad democrática y social. Asimismo, recibió recomendaciones formuladas por diversos mecanismos internacionales de supervisión de derechos humanos, que advertían sobre la necesidad de adoptar regulaciones en materia de información alimentaria, etiquetado frontal y protección frente a prácticas comerciales nocivas⁴⁵, en un contexto de creciente prevalencia de enfermedades no transmisibles vinculadas a patrones alimentarios inadecuados (REDESCA, 2023).

La centralidad de la Ley PAS, en el marco de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, ha sido reconocida también en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En particular, el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador destacó que la norma argentina alcanza los más altos estándares regionales en materia de regulación del etiquetado de alimentos, al incorporar parámetros de la OPS y articular de manera coherente la regulación del etiquetado, la publicidad y los entornos escolares (GTPSS, 2024). Este reconocimiento refuerza la caracterización de la Ley PAS como una concreción

⁴⁴ Por alimentación adecuada se entiende que “la alimentación debe satisfacer las necesidades de dieta teniendo en cuenta la edad de la persona, sus condiciones de vida, salud, ocupación, sexo, etc.” (OACDH y FAO, 2010, p. 4), a la vez que debe ser “aceptable para la cultura del grupo humano al que pertenece cada persona” (FAO, 2013, p. 5). En cambio, la alimentación con gran densidad de energía y escaso valor nutritivo, que puede contribuir a la obesidad y otras enfermedades, sería un ejemplo de alimentación inadecuada (OACDH y FAO, 2010, p. 4).

⁴⁵ En este sentido, la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación en su informe sobre su visita a Argentina, había expresado su preocupación ante la ausencia de regulación sobre etiquetado de alimentos en el país que se encontrara en consonancia con las normas internacionales (Elver, 2019, párr. 74), frente a lo cual recomendó la promulgación de leyes en relación con las etiquetas en los envases de alimentos, asegurando que contengan información nutricional, y la implementación de “etiquetas innovadoras que puedan ayudar a los consumidores a elegir dietas saludables” (Elver, 2019, párr. 109). Por otra parte, el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General N° 16 sobre las obligaciones de los Estados en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos de niños y niñas, alertó respecto de la necesidad de regular la mercadotecnia dirigida a niñas, niños y adolescentes en relación con alimentos y bebidas con alto contenido en grasas saturadas, ácidos grasos trans, azúcar, sal o aditivos (Comité de los Derechos del Niño, 2013, párr. 19).

normativa de los principios de indivisibilidad, interdependencia e interrelación de los derechos, del principio de progresividad y de la obligación de utilizar el máximo de los recursos disponibles para la realización de los derechos a la salud y a la alimentación adecuada.

Sin embargo, las Disposiciones N° 11362/2024 y N° 11378/2024 de la ANMAT, dictadas en diciembre de 2024, constituyen un giro regresivo en la implementación de la Ley PAS, en tanto introdujeron modificaciones en el régimen reglamentario que suscitan objeciones desde una perspectiva constitucional y de derechos humanos. En particular, dichas disposiciones, sin justificación basada en cuestiones de salud pública ni en evidencia científica libre de conflictos de interés, alteran criterios técnicos centrales del sistema de etiquetado frontal⁴⁶ y de restricciones a las acciones de publicidad, promoción y patrocinio de los productos con sellos de advertencia, flexibilizando estándares que habían sido definidos en consonancia con la ley y con las recomendaciones de organismos internacionales especializados. **Al tratarse de normas de jerarquía infralegal, estas disposiciones no sólo generan tensiones en términos de legalidad y jerarquía normativa sino que, además, configuran un supuesto de regresividad normativa, en tanto reducen el nivel de protección de derechos previamente alcanzado mediante una ley formal del Congreso Nacional.**

Desde el enfoque basado en derechos humanos, este tipo de retrocesos normativos activa una fuerte presunción de ilegitimidad, que impone al Estado una carga argumentativa particularmente exigente. En efecto, conforme a los estándares desarrollados por el Comité DESC y la doctrina especializada, toda medida regresiva debe ser debidamente justificada demostrando que persigue un objetivo imperioso, que no existían alternativas menos lesivas, que se adoptó en el marco del uso del máximo de los recursos disponibles y que no afecta el contenido mínimo de los derechos involucrados. **En el caso de las Disposiciones de la ANMAT anteriormente referidas, la reducción de los estándares de información nutricional obligatoria y la flexibilización de las restricciones a la publicidad, impactan de manera directa sobre el derecho a la información de las personas consumidoras⁴⁷ y, de forma conexa, sobre el derecho a la salud y a la alimentación adecuada, lo que refuerza la necesidad de someter dichas medidas a un escrutinio reforzado de razonabilidad y convencionalidad.**

Finalmente, **un escenario adicional de posible regresividad podría configurarse a partir del proceso de negociaciones en curso para la adopción de un Reglamento Técnico sobre Rotulado Nutricional Frontal en el ámbito del MERCOSUR.** En la medida en que dicho proceso derive en la armonización de estándares menos exigentes que los actualmente vigentes en Argentina, se podría producir una reducción del nivel de protección de los derechos involucrados. Desde la perspectiva del derecho internacional de los

⁴⁶ La Disposición N° 11362/2024 de la ANMAT alteró el perfil de nutrientes de la OPS adoptado por la Ley PAS, modificando el criterio para evaluar si un producto debe llevar sellos de advertencia (en lugar de evaluar la composición completa del producto, se pasan a evaluar los nutrientes críticos agregados). Asimismo, la Disposición también flexibilizó las leyendas precautorias de edulcorantes y disminuyó los estándares de visibilidad de los sellos de advertencia. En cuanto a la Disposición N° 11378/2024 de la ANMAT, flexibilizó las restricciones de publicidad, promoción y patrocinio, redujo la edad de protección frente a publicidades de productos con sellos y/o leyendas precautorias en niños, niñas y adolescentes y habilitó que productos con exceso de nutrientes críticos puedan resaltar supuestos atributos saludables. Para un mayor desarrollo de las modificaciones ver Fons Camarena et al., 2025.

⁴⁷ Para un mayor desarrollo sobre los impactos del giro regresivo producido por las Disposiciones de la ANMAT y su impacto sobre los derechos de las personas consumidoras y usuarias, ver el capítulo de Rusconi en esta misma obra.

derechos humanos, **los procesos de armonización normativa regional no eximen a los Estados del cumplimiento de sus obligaciones de progresividad y no regresividad, ni justifican la adopción de estándares inferiores a los ya alcanzados en el ámbito interno.** En este marco, la obligación del Estado argentino no se limita a la adecuación meramente formal a compromisos regionales, sino que comprende el deber de preservar y consolidar los niveles más altos de protección de derechos ya reconocidos.

Referencias

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, (88), 35–49.
- Abramovich, V., & Courtis, C. (2000). El acceso a la información como derecho. En F. González & F. Viveros (Eds.), *Igualdad, libertad de expresión e interés público* (Cuadernos de Análisis Jurídico N.º 10). Universidad Diego Portales.
- Abramovich, V., & Pautassi, L. (2006). Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos. En *Seminario Los derechos humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad*. Secretaría de Derechos Humanos & Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Abramovich, V., & Pautassi, L. (2009). El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. En V. Abramovich & L. Pautassi (Comps.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Editores del Puerto.
- Arcidiácono, P. (2008). Políticas sociales con perspectiva de derechos. La agenda pendiente en Argentina. *Aportes Andinos*, (21).
- Carrasco, M. (2020). *Los derechos sociales frente al argumento de la falta de recursos*. Documento elaborado para el Seminario Políticas Públicas y Derechos Humanos. Instituto de Derechos Humanos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. <https://n2t.net/ark:/13683/pxcy/q9w>
- Carrasco, M. (2022). *Derecho a la alimentación adecuada en Argentina. El Estado frente a su obligación de realizarlo* (Tesis doctoral). Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.
- Cecchini, S., & Rico, M. (2015). El enfoque de derechos en la protección social. En S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez & C. Rossel (Eds.), *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. CEPAL.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos* (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1989). *Observación general N.º 1: Presentación de informes por los Estados partes* (E/1989/22).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1990). *Observación general N.º 3: La índole de las obligaciones de los Estados partes (artículo 2, párr. 1 del Pacto)* (E/1991/23).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). *Observación general N.º 12: El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)* (E/C.12/1999/5).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2000). *Observación general N.º 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)* (E/C.12/2000/4).
- Comité de los Derechos del Niño. (2013). *Observación general N.º 16: Obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño* (CRC/C/GC/16).
- Courtis, C. (2021). La prohibición de regresividad en materia de DESCAs. En C. Courtis (Coord.), *Manual sobre justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/Publicaciones/archivos/2022-02/Manual_sobre_justiciabilidad_de_los_DESCA_Tomo_uno_rev.pdf
- Cunill Grau, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (46), 41–72.
- Elver, H. (2019). *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, visita a la Argentina* (A/HRC/40/56/Add.3).
- FAO. (2013). *El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones* (Cuaderno de trabajo N.º 1). <http://www.fao.org/3/a-i3448s.pdf>

FAO, FIDA, OPS, PMA & UNICEF (2025). *América Latina y el Caribe. Panorama regional de la seguridad alimentaria y la nutrición 2024: Fomentando la resiliencia frente a la variabilidad del clima y los eventos extremos para la seguridad alimentaria y la nutrición*. Santiago. <https://doi.org/10.4060/cd3877es>

Fons Camarena, M. L., Mozzoni, A., Aguirre, P., Carrasco, M., & Castagnari, V. (2025). *Análisis de los avances en la implementación de la Ley 27.642 de Promoción de la Alimentación Saludable (PAS) en Argentina*. Documento final de proyecto de investigación, Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe.

Fundación SANAR, & FUNDEPS. (2025). *Campo minado: Análisis técnico legal y nutricional de las contradicciones normativas y los riesgos sanitarios de las disposiciones ANMAT N.º 11362/2024 y N.º 11378/2024*. <https://www.fundacionsanar.org.ar/post/campo-minado-fundeps-y-fundaci%C3%B3n-sanar-alertan-sobre-los-riesgos-sanitarios-y-jur%C3%ADdicos-de-las-nuev>

Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador. (2015). *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*. http://www.oas.org/en/sedi/pub/indicadores_progreso.pdf

Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador. (2024). *Examen de los informes presentados por los Estados partes al Protocolo de San Salvador. Observaciones finales a la República Argentina*.

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR. (2014). *Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*. IPPDH.

Marichal, M. E. (2022). Etiquetado frontal de alimentos. Una sutura en el fragmentado ordenamiento de la seguridad alimentaria. *Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*, 12(2). <https://doi.org/10.19137/perspectivas-2022-v12n2a03>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Naciones Unidas.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2008). *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos* (HRI/MC/2008/3).

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2012). *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2025). *Aspectos fundamentales del derecho a la alimentación*. <https://www.ohchr.org/es/food>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, & FAO. (2010). *El derecho a la alimentación* (Folleto informativo N.º 34). <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>

OPS/OMS, UNICEF, & FAO. (2020). *Proyecto de ley de promoción de la alimentación saludable: Postura conjunta*. <https://www.paho.org/es/documentos/proyecto-ley-promocion-alimentacion-saludable-postura-conjunta-opsoms-unicef-fao>

Pautassi, L. (2007). La articulación entre políticas públicas y derechos. En X. Erazo (Coord.), *Políticas públicas para un Estado social de derechos*. LOM Ediciones.

Pautassi, L. (2010). El enfoque de derechos y la inclusión social. En L. Pautassi (Org.), *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social*. Biblos.

Pautassi, L. (2017). La vinculación entre derechos y políticas públicas. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Número extraordinario.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). *Guía para contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel local*. http://www.undp.org.ar/docs/Guia_final_en_Imprenta.pdf

Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. (2023). *Las enfermedades no transmisibles y los derechos humanos en las Américas*. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/REDESCA_enfermedades_NoTransmisibles_DDHH_SPA.pdf

Rosenblüth, M. (2013). Gobernabilidad democrática y garantías sociales. En X. Erazo, A. Mahmud & E. Ganuza (Eds.), *Políticas públicas: exigibilidad y realización de derechos* (pp. 65–91). LOM Ediciones.

Royo, L., & Carrasco, M. (2024). La protección social frente a un nuevo escenario en Argentina. *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, 293–314.

Sepúlveda, M. (2009). *Informe de la Experta independiente sobre derechos humanos y extrema pobreza* (A/HRC/11/9/Add.1).

Sepúlveda, M. (2014). *De la retórica a la práctica: El enfoque de derechos humanos en la reducción de la pobreza*. OACDH.

Uprimny, R. (2011). Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina. En C. Rodríguez Garavito (Coord.), *El derecho en América Latina*. Siglo XXI Editores.

Vázquez, D., & Delaplace, D. (2011). Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. *Sur – Revista Internacional de Derechos Humanos*, (14), 35–65.

JURISPRUDENCIA COMPARADA Y DEBATE INTERNACIONAL

Los tribunales como espacio de disputa: la defensa del derecho a la alimentación adecuada en Argentina y la región

Por María Laura Fons Camarena y Agustina Mozzoni*

En las últimas décadas, América Latina ha experimentado una expansión sostenida del protagonismo judicial en asuntos vinculados a la definición y exigibilidad de los derechos sociales e implementación de políticas públicas. Este fenómeno ha sido caracterizado como una profundización de la “judicialización de la política” e implica el desplazamiento de la resolución de conflictos tradicionalmente políticos hacia los estrados judiciales. Siguiendo a Smulovitz (2025), esta expansión responde a “cambios constitucionales que modificaron procedimientos de revisión de constitucionalidad, extendieron los derechos legalmente protegidos y ampliaron la identidad de los sujetos legitimados para presentar demandas”. En consecuencia, se observa no solo un aumento cuantitativo en la intervención de los tribunales, sino un incremento cualitativo en la relevancia política de sus decisiones en el proceso de formulación de políticas públicas.

Bajo este prisma, el presente trabajo reflexiona sobre la judicialización del Derecho a la Alimentación Adecuada (DAA) desde un enfoque de derechos debido a que **el caso argentino presenta particularidades**

*María Laura es abogada especializada en derechos humanos, con foco en el derecho a la alimentación adecuada. Forma parte del Área de Salud de Fundeps y es investigadora del Grupo de Investigación de Derechos Sociales (GIDES) de la Universidad Nacional de Córdoba.

*Agustina Mozzoni es abogada y Magíster en Derecho a la Salud Global por la Universidad de Georgetown. Es investigadora del Grupo de Investigación en Derechos Sociales (GIDES) de la Universidad Nacional de Córdoba.

Desde 2024, ambas coordinan el nodo argentino del Observatorio de Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe (ODA - ALC), impulsado por la FAO.



distintivas porque su sistema de control de constitucionalidad es difuso e implica que, para comprender el panorama completo, resulta imperativo analizar no sólo la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) sino también la litigiosidad en los tribunales inferiores donde los procedimientos ordinarios canalizan demandas de alto impacto social.

Metodológicamente, el artículo se centra en el análisis documental de jurisprudencia, nacional y comparada, complementado con la revisión de literatura especializada, informes de organismos públicos e informes elaborados por organizaciones de la sociedad civil sobre la materia. Toma como punto de partida investigaciones previas de las autoras, y abarca tanto litigios individuales como fallos estructurales, acciones colectivas y casos impulsados por actores económicos, con el objetivo de reconstruir un panorama comprensivo de cómo los tribunales interpretan y operativizan el DAA en distintos escenarios.

El trabajo se organiza en cuatro partes. La primera aborda la recepción constitucional y normativa del DAA en Argentina. La segunda analiza las principales tendencias jurisprudenciales nacionales desde 2002, haciendo foco en una serie de casos recientes que abren paso a otra forma de exigir, de interpretar y de reconocer el DAA en los tribunales del país. La tercera parte examina casos paradigmáticos de Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Perú relacionados al DAA y políticas saludables que podrían arrojar luz para la implementación y judicialización en casos de Argentina. Finalmente, se presentan reflexiones generales sobre el papel de la judicialización como herramienta para avanzar en la garantía del DAA destacando oportunidades y desafíos para el caso argentino.

El reconocimiento DAA en Argentina

A partir de la reforma constitucional de 1994, Argentina otorgó jerarquía constitucional al DAA al incorporar, en el artículo 75, inciso 22, instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen expresamente este derecho, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). En este marco, **el artículo 11 del PIDESC establece dos dimensiones centrales del derecho: (i) el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, que incluya una alimentación adecuada, y (ii) el derecho fundamental a estar protegido contra el hambre y la malnutrición⁴⁸.**

La incorporación de estos tratados “en las condiciones de su vigencia” otorga carácter vinculante a las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) confirmó esta interpretación en el precedente *Q. C., S. Y. c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires* (2012), al reconocer que las Observaciones Generales constituyen pautas autorizadas para definir el contenido y alcance de los derechos de jerarquía constitucional.

En este marco, la Observación General N.º 12 (1999) resulta particularmente relevante. No solo define el DAA como el acceso físico y económico, en todo momento, a alimentos adecuados y suficientes, sino que también desagrega los elementos estructurales del derecho: disponibilidad, accesibilidad, adecuación y sostenibilidad. Además, establece de forma explícita su carácter justiciable, rechazando la noción de que se trate de

⁴⁸ El término “malnutrición” es incorporado por la OG N.º 12 del Comité DESC, en su párrafo 1°.

un mero objetivo programático. De este modo, el corpus constitucional argentino reconoce un derecho exigible, cuyo incumplimiento puede ser impugnado ante los tribunales.

El Comité de DESC desagrega el derecho a la alimentación adecuada en cuatro componentes: (1) Disponibilidad: existencia de alimentos suficientes en cantidad y calidad, provenientes de sistemas de producción sostenibles; (2) Accesibilidad: acceso físico y económico a los alimentos sin discriminación; (3) Adecuación: calidad nutricional, inocuidad y adecuación cultural, social, económica y ecológica; y (4) Sostenibilidad: garantía del acceso a alimentos adecuados en el corto, mediano y largo plazo.

Sin embargo, pese al robusto reconocimiento constitucional y a la vigencia de obligaciones estatales de respetar, proteger y realizar este derecho, el país se encuentra en estado de Emergencia Alimentaria Nacional desde el año 2002 -declarada a partir de la grave crisis y del estallido social del año anterior⁴⁹. Esta continuidad evidencia que la garantía plena del derecho no ha sido alcanzada a pesar de la adopción de programas y políticas orientados al acceso a alimentos.

En 2003 se sancionó la Ley N.º 25.724, que creó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, reconociendo expresamente la obligación estatal de asegurar el derecho humano a la alimentación, “traduciendo en el orden interno una obligación que, para entonces, ya era tanto constitucional como convencional” (Marichal & Bonet, 2022, p. 5). No obstante, su implementación efectiva se centró durante años en garantizar mínimos calóricos para grupos en situación de extrema vulnerabilidad, reproduciendo una visión restringida del DAA. En este contexto, emergieron los primeros litigios vinculados a este derecho, que hasta entonces no formaban parte del repertorio habitual de reclamos judiciales (Courtis & Tedeschi, 2021).

A lo largo de las dos décadas siguientes, la inseguridad alimentaria se complejizó: al déficit de acceso⁵⁰ se sumó la creciente malnutrición por exceso⁵¹ -asociada al incremento de enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT)⁵²-. Este cambio epidemiológico, en línea con tendencias regionales, impulsó un viraje en las políticas públicas y, correlativamente, en los planteos judiciales. La sanción de la Ley N° 27.642 de Promoción de la Alimentación Saludable (Ley PAS), implementada plenamente desde 2023, representó un punto de inflexión. Por primera vez, una política de alcance nacional reguló con un enfoque integral una multiplicidad de factores que condicionan la alimentación adecuada: el acceso a información, la regulación del marketing, la protección de los entornos y la promoción de compras públicas saludables. A su vez, esta ley refuerza la indivisibilidad del DAA respecto al derecho a la salud, la información, a la infancia y la vida digna.

49 El estado de emergencia alimentaria fue reconocido mediante el Decreto 108/2002 y prorrogado sucesivamente hasta la actualidad. La última prórroga se dió mediante artículo 87 de la Ley N° 27.701 (B.O. 01-12-2022), hasta el 31 de diciembre de 2025. Lo cual evidencia que, a pesar de los avances, el derecho no se encuentra debidamente garantizado.

50 En 2024, los datos publicados por INDEC se asemejan al 2001: el 52,9 % de la población bajo la línea de pobreza, y el 18,1 % en situación de indigencia. Con un salario mínimo, vital y móvil que no alcanza para cubrir la Canasta Básica Alimentaria. (INDEC, 2024; Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2024)

51 Según la última Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (2019), el sobrepeso y la obesidad afectan a 7 de cada 10 adultos y 4 de cada 10 niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años.

52 Según la última Encuesta Nacional de Factores de Riesgos, más del 72% de las muertes en el País son causadas por ECNT.

Este avance en el plano normativo tuvo su correlato en el terreno judicial. Aunque todavía predominan los casos vinculados al contenido mínimo del derecho (particularmente frente al hambre), **comienzan a surgir otro tipo de reclamos, actores y discusiones que abordan la adecuación nutricional, la calidad de los programas alimentarios, la transparencia en la información al consumidor y los intereses que se ponen en tensión con la implementación de las políticas alimentarias. En otras palabras, se observa una paulatina expansión de la justiciabilidad del DAA hacia dimensiones más complejas y estructurales, en consonancia con los estándares internacionales.**

La judicialización de la ley PAS en Argentina

Esta sección examina las tendencias jurisprudenciales en Argentina desde 2002, combinando investigaciones previas⁵³ con el análisis de casos recientes que amplían el enfoque tradicional del DAA. El objetivo es mostrar cómo los tribunales han transitado desde un abordaje centrado en la protección contra el hambre hacia una comprensión más integral del derecho en consonancia con los avances regulatorios y los estándares internacional.

Tendencia general histórica: el hambre

El análisis sistemático de casos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, tribunales provinciales y juzgados de la Provincia de Buenos Aires (PBA) y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) evidencia que la judicialización del DAA en Argentina es relativamente reciente, escasa y generalmente restringida a situaciones de extrema vulnerabilidad (Courtis et al., 2009; Fons Camarena et al., 2023; Fons Camarena et al., 2025). Desde que el hambre llegó a los tribunales, la jurisprudencia sobre el DAA ha transitado desde una postura de no justiciabilidad⁵⁴ hacia un reconocimiento progresivo de su exigibilidad como un derecho autónomo.

Casi la totalidad de casos que abordan el DAA con cierta autonomía corresponden a planteos individuales o de grupos familiares y se refieren principalmente a la dimensión del acceso a los alimentos, enmarcándose en programas de asistencia alimentaria. En general, la condición de vulnerabilidad aparece como el criterio central para habilitar la intervención judicial. Niños y niñas con desnutrición, personas mayores o mujeres jefas de hogar en situación de extrema indigencia constituyen los supuestos que logran acceder a la justicia y en los que se advierten resoluciones favorables a las pretensiones de la parte actora. Ello da cuenta de una interpretación restrictiva sobre la operatividad del derecho, que reduce la posibilidad de su exigibilidad a situaciones extremas y “excepcionales”.

A su vez, en estos casos, los tribunales tienden a interpretar el DAA en su sentido más restrictivo, es

⁵³ En Fons Camarena et al 2023 y Fons Camarena et al., 2025, las autoras analizan sistemáticamente casos de la CSJAN (8 casos), pronunciamientos de máximos tribunales provinciales (54 casos) y fallos de tribunales de la Provincia de Buenos Aires (PBA) y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) (64 casos). Nos remitimos a dichos trabajos previos para ampliar sobre esta sección.

⁵⁴ El primer caso resuelto por la CSJN fue “Ramos” (2002), en donde se niega la tutela judicial argumentando que la satisfacción de estas necesidades correspondía a la esfera privada o a la discrecionalidad administrativa.

decir “el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre” o a un mínimo calórico, ignorando los estándares de la Observación General N.º 12. Solo en excepciones se introducen elementos referidos a la dimensión nutricional de los alimentos y se presentan acciones colectivas que proponen un abordaje más amplio de la problemática alimentaria, aunque siempre en el marco de reclamos de asistencia alimentaria.

En este sentido, se identifica en las consideraciones de los tribunales la falta de referencias al marco constitucional e internacional de los derechos humanos para enmarcar los reclamos. En cambio, se da mayor centralidad a la normativa infraconstitucional, como la Ley N.º 25.724 y leyes análogas provinciales.

De manera transversal aparece el federalismo y la división de competencia como un elemento en discusión a los fines de determinar la responsabilidad directa en la garantía del DAA. A su vez, el argumento de las “cuestiones políticas no justiciables” resulta una carta recurrente de quienes juzgan para excusarse de resolver sobre el fondo, aun cuando no se reclamen medidas estructurales. Sostienen que el criterio de conveniencia y el saber técnico para el diseño y ejecución de políticas alimentarias pertenece al Ejecutivo, y se amparan en que una decisión judicial no puede afectar el presupuesto o limitar la discrecionalidad de la función administrativa. Así, se tiende a limitar el control judicial a exámenes de razonabilidad y situaciones de urgencia en donde se encuentra vulnerados el contenido mínimo del derecho, es decir, situaciones de hambre. En ese marco, son limitados los casos en los que los tribunales toman una postura activista y adoptan medidas innovadoras. Tienden a adoptar una actitud deferente, y no van más allá de disponer la inclusión de la parte actora en algún programa social vigente.

Nuevas discusiones llegan a los tribunales: la adecuación

En los últimos años, en sintonía con el contexto y los cambios a nivel normativo y en la implementación de las políticas alimentarias, se identifican algunos fallos que proponen otro enfoque en la judicialización del DAA. Se expande la discusión en los tribunales hacia la *calidad* de los alimentos, el *derecho a la información* de las personas consumidoras y la *ejecución de las políticas alimentarias*, tomando mayor relevancia la “adecuación” del derecho a la alimentación y otros factores que condicionan su efectivo cumplimiento.

1. Bregman (2020)⁵⁵

La causa se inició a partir de una medida cautelar autónoma, en donde las partes actoras pidieron que se ordene al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) que “arbitre todas las medidas necesarias para proveer un almuerzo saludable en todo los establecimientos educativos públicos, de nivel inicial, primario y secundario de la Ciudad” adecuando el “menú escolar” a los estándares establecidos por la Ley de Alimentación Saludable N° 3704 y las “Pautas de Alimentación Saludable” definidas en reglamento. Entre otras cosas, las partes actoras alegaron que el GCBA, frente a la emergencia sanitaria por COVID-19, había reemplazado el almuerzo escolar por la entrega de dos sándwiches, incumpliendo las directrices normativas y violando los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNyA) a una ingesta saludable y a su salud integral.

⁵⁵ Bregman, Myriam Teresa y otros c/ GCBA s/ Medida cautelar autónoma (Expte. N° 2972/2020-0), tramitado ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Tributario y Administrativo N° 1 de la Ciudad de Buenos Aires,

El juzgado hizo lugar al reclamo y ordenó al GCBA que, en el plazo de tres días, presentara especificaciones técnicas del menú⁵⁶ y realizara las adecuaciones conforme los lineamientos de las Pautas de Alimentación Saludable⁵⁷, detallando criterios y disponiendo medidas complementarias. Resulta destacable el activismo del tribunal, ordenando medidas específicas y urgentes al Poder Ejecutivo para garantizar el adecuado cumplimiento de la normativa y la efectiva garantía del DAA para el colectivo de NNyA que asisten a comedores escolares. También se destaca que el reclamo no versó sobre la falta o insuficiencia de alimentos, sino sobre la inadecuación y deficiencia nutricional del menú escolar. En este sentido, **la forma en que es llevado el caso propone un enfoque integral, que contempla la salud y el interés superior del NNyA, y que mueve el foco del derecho a “no pasar hambre” a garantizar un entorno nutricional adecuado y seguro.**

2. Esquivel (2022)⁵⁸

Se trata de un caso de larga data, que inició en 2005, y que refleja la dimensión estructural de la inseguridad alimentaria. Roberto Esquivel y S. K. M., en representación de sus hijos menores (inicialmente 7, luego se incorporaron otros hijos y un nieto), inició una acción de amparo contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Quilmes, exigiendo que cesen las acciones u omisiones que condujeron al grave estado de desnutrición de sus hijos, y solicitando medidas de asistencia directa. La sentencia de primera instancia fue favorable y luego la Cámara Federal de La Plata, en 2018, extendió la asistencia a los hijos que habían alcanzado la mayoría de edad debido al alto grado de vulnerabilidad que mantenían. Se condenó a las partes demandadas a prestar asistencia integral y garantizar la provisión continua de alimentos suficientes.

El Estado Nacional y la Municipalidad de Quilmes presentaron un recurso extraordinario ante la CSJN que fue desestimado. En esta instancia, el Juez Lorenzetti votó en disidencia y - en el mismo sentido que la Cámara⁵⁹ - sostuvo que era “improcedente la pretendida exclusión de responsabilidad del Estado Nacional basada en que con la creación del Programa de Nutrición y Alimentación Nacional se habría cumplido con los mandatos que impone la normativa vigente, pues el artículo 1.º de la Ley N.º 25.724 establece el deber indelegable del Estado Nacional de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía, y frente a la claridad del precepto no parece viable escudarse en el hecho de que la ejecución del programa haya sido

⁵⁶ Este menú debe detallar el listado de comidas, las cantidades de micro y macronutrientes, y el aporte específico de proteínas, hierro, calcio, vitamina A, D y C, ajustándose a la ingesta mínima de la Ley 3704, y contener al menos 10 listas de comida.

⁵⁷ “Según la reglamentación de la ley 3704, efectuada por el Poder Ejecutivo, se entiende por “alimentación saludable” aquella que incluye una cantidad equilibrada de macro y micro nutrientes, acorde a los requerimientos nutricionales de cada individuo; por “alimentación variada” aquella que incluye todos los grupos de alimentos, asegurando el equilibrio de nutrientes; y por “alimentación segura” aquella que minimiza los riesgos sanitarios, a partir del control de los alimentos y la aplicación de las buenas prácticas de manufactura (cf. artículo 1 del Anexo I del Decreto 1/13)”. Bregman, 2020. pp. 23)

⁵⁸ Esquivel, Roberto y otro c/ Estado Nacional – Ministerio de Salud y Acción Social y otros s/ amparo ley 16.986. FLP 22011831/2005/CS1. (2022) CSJN.

⁵⁹ Cabe destacar que el voto en disidencia del juez Lorenzetti se encuentra alineado al razonamiento de la Cámara Federal de La Plata, Sala II, 2018, que resuelve la apelación. Se destaca el precedente de la CSJN, más allá de que se trata de un voto en disidencia, por la jerarquía del tribunal y porque se entiende que existe una intencionalidad de sentar una interpretación por parte del Juez sobre el DAA.

puesta en cabeza de la provincia y de los municipios”.

Además, el voto de la disidencia reforzó el carácter constitucional del DAA y su vocación de efectividad, así como la inversión de la carga de la prueba cuando el Estado se ampara en el “límite de los recursos disponibles” y el principio de progresividad relativo a la garantía de alimentación adecuada. En efecto, Lorenzetti afirmó que: “La mera manifestación de insuficiencia presupuestaria o el eventual desequilibrio económico que la tutela otorgada pudiera causar es una cuestión que, frente a la entidad de los derechos en juego -derecho a la alimentación-, debe ser debidamente probada por quien la alega.” Y en ese sentido, la actuación del Poder Ejecutivo está sujeta a un control de razonabilidad por parte del Poder Judicial para asegurar las garantías mínimas indispensables a los sectores vulnerables.

Aunque trata un caso de desnutrición y vulnerabilidad, resulta de interés este caso porque refuerza el carácter operativo y la jerarquía constitucional del DAA, y echa luz sobre el alcance de la obligación de garantizar el DAA tanto por parte del Estado nacional como de los distintos poderes públicos.

Casos impulsados por la Industria Alimentaria en contra de la Ley PAS

La sanción de la Ley PAS en 2021 abrió la puerta a las discusiones sobre la aplicación del sistema de sellos y advertencias⁶⁰. Los casos CIL (2023), PEPSICO (2023) y CAICHA (2023) surgieron como rechazos de la industria contra esta regulación.

CIL (2023)

La Asociación Civil Centro de la Industria Lechera (CIL) interpuso una medida cautelar autónoma con el objetivo de suspender la aplicación del Decreto 151/2022 y la Disposición ANMAT 2673/2022, cuestionando la aplicación de los valores máximos de nutrientes a los productos lácteos. Alegó que la norma obligaba a colocar “sellos de advertencia” que desalientan su consumo, contraría las recomendaciones de las Guías Alimentarias para la Población Argentina (GAPA). También se opuso a que la calculadora de sellos contemplara los nutrientes intrínsecos, alegando que la aplicación debía enfocarse únicamente en los nutrientes agregados⁶¹. ANMAT presentó un informe técnico, defendiendo la coherencia de la reglamentación, señalando que las GAPA no recomiendan productos lácteos con exceso de nutrientes críticos agregados.

La jueza de grado rechazó la medida cautelar por ausencia de verosimilitud del derecho, señalando que el asunto requería un estudio más profundo de carácter técnico y jurídico. Luego la Cámara (Sala IV) confirmó la decisión, entendiendo que, al sopesar los perjuicios, la concesión de la cautelar tendría mayor repercusión negativa en el interés público y los derechos de las personas consumidoras.

⁶⁰ Este sistema define los criterios para la colocación de sellos de advertencia en productos envasados en ausencia del cliente que presenten excesos de nutrientes críticos (azúcares, sodio, grasas saturadas, grasas totales y calorías) y leyendas precautorias en los productos que contienen edulcorantes y/o cafeína.

⁶¹ Este punto fue modificado por la Disposición 11362/2024 de ANMAT, que flexibiliza los criterios de implementación del Sistema de Sellos y Advertencias.

PEPSICO (2023)

PepsiCo Argentina SRL promovió una medida cautelar autónoma solicitando la suspensión de los efectos del Decreto N° 151/22 respecto al suplemento hidroelectrolítico “Gatorade”, hasta tanto se resolviera un reclamo impropio en sede administrativa. La compañía alegó que, a pesar de contener “excesos” de sodio y azúcares según los puntos de corte, se trataba de un producto diseñado científicamente para deportistas (reponiendo sales y carbohidratos) y que promovía un estilo de vida saludable. La empresa argumentó que la imposición de sellos era arbitraria, inducía a error a la persona consumidora y violaba el derecho a la información veraz al desincentivar el consumo de un producto saludable para su fin específico. También discutió que la norma le prohibía asociar el producto con deportes o atletas.

Inicialmente, el juzgado de primera instancia otorgó la medida cautelar solicitada por PepsiCo, supeditando su vigencia a la resolución del reclamo administrativo impropio. Posteriormente, el tribunal rechazó la renovación de la medida cautelar porque ya había sido dictado el Decreto N.º 154/23, y desestimó el reclamo. Ante la apelación, la decisión fue confirmada por la Cámara.

CAICHA (2023)

La Cámara Argentina de la Industria de Chacinados y Afines (CAICHA) promovió una demanda colectiva contra el Poder Ejecutivo para que se declarara la inconstitucionalidad de la Ley PAS y sus normas reglamentarias. Alegó que la normativa violaba la autonomía provincial, tratados del MERCOSUR, y el derecho constitucional de la persona consumidora a la información veraz al obligar a productores y productoras a consignar información “falsa” y perjudicando el ejercicio de la industria lícita.

El tribunal resolvió la falta de legitimación de CAICHA para representar los derechos individuales homogéneos de sus asociados porque no consta en su estatuto ni cumple con los requisitos de la acción colectiva. A su vez, en cuanto a la pretendida defensa de los derechos de las personas consumidoras, determinó la falta de idoneidad ya que la Cámara, al representar a la industria, no podía tutelar simultáneamente los derechos de las personas consumidoras, pues existía un conflicto de intereses manifiesto. Ante la apelación, la Cámara Contencioso Administrativo Federal (Sala V) confirmó la sentencia de rechazo, ratificando la falta de legitimación activa.

En estos tres casos se pone en diálogo la regulación alimentaria, el marco de derechos de las personas consumidoras y del derecho comercial (libertad de industria y derecho de propiedad). Si bien los tribunales no se pronuncian sobre el fondo, los fallos resultan valiosos para pensar otras dimensiones del DAA que se ponen en juego. Se exponen los argumentos y los intereses de las partes, se da lugar a la intervención de los organismos técnicos y se ponderan los derechos en juego, priorizando la vigencia de la normativa de acuerdo a sus estándares protectores.

El caso UTEP (2024) y el amparo colectivo

La Unión de Trabajadoras y Trabajadores de la Economía Popular (UTEP) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) promovieron un amparo colectivo contra el Ministerio de Capital Humano (MCH), exigiendo la protección del derecho a la alimentación de las personas que asisten a comedores y merenderos comunitarios. Alegaron que el MCH suspendió la provisión de alimentos, subejecutando el presupuesto asignado y configurando una “vía de hecho”.

Por su parte, el MCH sostuvo que las políticas estaban vigentes, con incremento de fondos, aunque con modificaciones por razones de transparencia (“eliminando intermediarios”). El juez desarrolló extensamente el alcance y la jerarquía del DAA, las políticas alimentarias conjuntamente con cuestiones procesales, y definió el caso como un “litigio estructural o complejo” que requería soluciones prospectivas y un rol judicial activo de seguimiento. Sostuvo que el derecho a la alimentación debía ser satisfecho por el Estado de manera progresiva y no regresiva, asegurando niveles esenciales de alimentación mínima, adecuada y segura.

Finalmente, el tribunal hizo lugar parcialmente al amparo colectivo: por un lado, rechazó la pretensión de declarar la existencia de una “vía de hecho” por subejecución presupuestaria - entendiendo que dicha discusión técnica excede los límites del amparo- y, por otra parte, ordenó al MCH continuar con la ejecución de los planes y programas vigentes (PNUD, Prestación Alimentar, etc.), y presentar informes mensuales de seguimiento. Frente a la apelación del MCH, La Cámara (Sala III, 2025) confirmó la sentencia de grado, ratificando el carácter estructural del litigio y la necesidad de asegurar la continuidad de las políticas públicas para garantizar el derecho a la alimentación.

Algunas reflexiones sobre la judicialización del DAA en Argentina

Durante muchos años los litigios relacionados al DAA en Argentina se han centrado en garantizar un acceso mínimo e individual a los alimentos, respondiendo a situaciones de vulnerabilidad extrema. En este marco, se identificaron importantes limitaciones y obstáculos a la justiciabilidad efectiva del DAA. Sin embargo, en los últimos años, se observa una reconfiguración significativa del rol judicial impulsada tanto por cambios normativos —en especial la Ley PAS— como por el agravamiento de la crisis alimentaria y la creciente movilización de actores sociales, que está desplazando el debate hacia una concepción más amplia y estructural del DAA y una mayor judicialización de la política.

En este sentido, *Bregman* ilustra el paso de un litigio individual centrado en la supervivencia hacia un litigio colectivo orientado a garantizar entornos alimentarios adecuados. El caso *UTEP*, por su parte, reconoce explícitamente el carácter estructural del conflicto alimentario, y exige un rol más activo y sostenido de supervisión por parte del Poder Judicial en la implementación de las políticas alimentarias. En el mismo sentido, Esquivel, refuerza el carácter operativo y los límites a la discrecionalidad del Ejecutivo.

La reciente judicialización en Argentina también refleja la incidencia de actores económicos en el ámbito judicial. Las acciones promovidas por cámaras empresarias y grandes corporaciones en contra de la Ley PAS exponen las tensiones que existen entre el derecho a la salud y a la alimenta-

ción adecuada de las personas consumidoras, y la libertad económica o comercial invocada por la industria alimentaria. Si bien los fallos analizados no resolvieron el fondo de la cuestión, demuestran una tendencia de los tribunales a priorizar el interés público y la evidencia técnica sobre los intereses comerciales, especialmente cuando estos buscan frenar o diluir regulaciones de salud pública.

En conjunto, los casos recientes analizados muestran señales de una mayor receptividad hacia la adecuación nutricional; la incorporación gradual del derecho a la información y del enfoque de consumo; el avance de litigios estructurales; la creciente utilización de estándares internacionales, y el reconocimiento del deber estatal de no retroceder en niveles de protección. Casos destacados en la región

La recepción del DAA con máxima jerarquía normativa se ha consolidado en muchos Estados latinoamericanos. A su vez, **políticas como el etiquetado frontal, los impuestos saludables o las restricciones a la comercialización surgieron como respuesta al avance de la epidemia de malnutrición por exceso y las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT), alineándose con las recomendaciones de la OMS para la región**⁶².

Puntualmente, en el caso del etiquetado frontal, la tendencia regional iniciada por Chile, y continuada por países como Perú, Uruguay, México, Argentina y Colombia, ha permitido capitalizar las experiencias de adopción e implementación de cada país. Esto ha derivado en sistemas normativos más sólidos y ha fortalecido la capacidad de defensa frente a las estrategias de interferencia de la industria alimentaria, que sistemáticamente ha intentado obstaculizar y/o demorar la sanción e implementación de estas regulaciones (FIC Argentina & Fundeps, 2023).

Este avance en las políticas públicas tiene su correlato en una expansión en la manera en que se judicializa el DAA en la región (Dejusticia, 2022): en aquellos países que han avanzado en la adopción de normativas y políticas de alimentación saludable, diversos tribunales han comenzado a receptar demandas y a pronunciarse sobre la implementación de estas medidas. A continuación, presentamos una selección de casos relevantes para reflexionar sobre el rol del Poder Judicial en la defensa de regulaciones y políticas públicas alimentarias⁶³.

Brasil - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor c. Agencia Nacional de Vigilância Sanitária (2024)

El conflicto se originó tras la modificación de los plazos de implementación del etiquetado frontal por parte de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA), permitiendo una prórroga de un año. Dicha modificación ocurrió en respuesta a solicitudes de la industria, sin consulta pública previa. Frente a esto, una ONG de Brasil, el Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor (IDEC), interpuso una acción civil pública.

⁶² El abordaje regional así como la identificación de casos relevantes se basó en la herramienta FULL (Food & Nutrition Law Lab), desarrollada por el Global Health Advocacy Incubator y el Global Center for Legal Innovation on Food Environments del O'Neill Institute (Georgetown Law)

⁶³ Todos los casos se reconstruyen exclusivamente a partir del análisis de la resolución, dado que no se tuvo acceso al expediente ni a otras fuentes oficiales.

La organización alegó que la medida carecía de motivación técnica, omitía la participación social obligatoria y priorizaba intereses privados; asimismo, indicó que la coexistencia de productos con y sin sellos generaba confusión, vulnerando el derecho a la información y reduciendo la eficacia de la política de salud pública frente a las enfermedades crónicas no transmisibles.

El tribunal falló a favor de las personas consumidoras, ordenó suspender la prórroga y exigió la regularización, en un plazo de 60 días, mediante el uso de etiquetas adhesivas. La sentencia destacó que la estabilidad de las “reglas del juego” es esencial para garantizar la seguridad jurídica, la cual se ve afectada frente a cambios abruptos al final de un plazo de adecuación.

En palabras del tribunal (traducidas del portugués): “Es indispensable que las autoridades regulatorias comprendan, de una vez por todas, que “no hay desarrollo de la sociedad que no esté anclado en un marco institucional basado en reglas estables y legítimas, que proporcionen seguridad jurídica y gocen de aceptabilidad social” (...) En otras palabras, es necesario resistir al lobby de agentes económicos que intentan compensar su propia incapacidad mediante un proteccionismo estatal que perjudica a la colectividad, ya sea respecto de los consumidores o en términos de demorar que prevalezcan, en la economía, las empresas dotadas de mayor agilidad, eficiencia, productividad y capacidad de adaptación”.

Colombia - *Charry Urueña y otra c. Congreso de la República (2023)*

La Corte Constitucional analizó la exequibilidad del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, previsto en la Ley 2277 de 2022. El ciudadano Juan Manuel Charry Urueña y la ciudadana Miryam Elfriede Anaya Sánchez promovieron la acción de inconstitucionalidad contra la norma, estructurando sus argumentos en tres ejes: (i) la vulneración de los principios de igualdad y equidad tributaria, al alegar un impacto discriminatorio sobre los sectores de menores ingresos; (ii) la afectación de las libertades económicas, por una presunta distorsión del mercado; y (iii) la existencia de vicios de procedimiento en el trámite legislativo. Asimismo, pidieron que se declare la inconstitucionalidad de la disposición de otros/as ciudadanos/as, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de las Bebidas, Alimentos, Sistema Agroalimentario, afines y similares en Colombia (SINALTRAINBEC), y la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO); quienes advirtieron sobre perjuicios económicos para pequeños/as comerciantes y efectos inflacionarios.

En respuesta, se consolidó un bloque de defensa multisectorial conformado por el Gobierno, la academia, coaliciones de la sociedad civil y organismos internacionales (OPS, OMS, FAO). Mediante 34 intervenciones que abogaron por la exequibilidad de la norma, se aportó sólida evidencia técnico-jurídica para caracterizar el tributo como un “impuesto pigouviano”. Se demostró así que su finalidad no es recaudatoria sino correctiva de externalidades negativas en salud pública; una tesis avalada por la Procuraduría al ponderar el derecho a la salud y la alimentación por encima de la libertad económica absoluta.

La Corte declaró la exequibilidad de la norma, fundamentando su decisión en la naturaleza extrafiscal del tributo. Desestimó también el argumento de regresividad: estableció que, al tratarse de una medida de salud pública, el criterio de comparación no es la capacidad contributiva del sujeto, sino su exposición al ries-

go sanitario, la cual es idéntica en todos los estratos socioeconómicos. Asimismo, descartó la vulneración al mínimo vital, en tanto que las bebidas azucaradas no son bienes de subsistencia y existen sustitutos exentos como el agua. Finalmente, reafirmó que las libertades económicas no son absolutas y pueden ser limitadas por razones de interés general, validando la medida con base en evidencia internacional.

El caso ilustra la apropiación estratégica del discurso de derechos por parte de la industria, que alegó regresividad y afectación al mínimo vital para defender intereses comerciales. Se destaca en el caso una gran movilización de la sociedad civil, organismos internacionales y el respaldo técnico de la academia.

La Corte utiliza los datos de México y Chile para respaldar su decisión, países donde se demostró la reducción efectiva del consumo frente a la implementación de la medida. En este sentido, el tribunal consideró que el impuesto pigouviano es un medio adecuado para alcanzar el objetivo de salud pública y proteger el DAA. Frente a los argumentos económicos e hipotéticos de la industria sobre la quiebra de tiendas, **la Corte privilegió la evidencia científica sobre daños a la salud y costos sanitarios. La narrativa se planteó fundamentalmente desde el enfoque de salud pública, reconociendo en ese marco el derecho a la alimentación.**

Costa Rica - Resolución N° 2024010756

Este caso se originó tras una circular del Ministerio de Salud que ordenaba ocultar los sellos de advertencia en productos importados, bajo el argumento de que la falta de armonización en la normativa centroamericana generaba confusión y contradicciones. Contra esta medida, la accionante, por sí misma y por sus nietos, interpuso un recurso de amparo argumentando que ocultar esta información constituía un retroceso en la lucha contra las enfermedades no transmisibles (ENT) y una vulneración al deber de tutela estatal de la salud pública, impidiendo decisiones de consumo informadas.

El Ministerio de Salud y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (CACIA) defendieron la circular alegando incompatibilidad con normas nacionales y comunitarias. Se incluyeron argumentos técnicos por parte de la Escuela de Nutrición y del Colegio de Profesionales en Nutrición.

El tribunal hizo lugar al recurso, anuló la circular y condenó al Estado, determinando que los sellos de advertencia complementan la declaración de nutrientes sin contradecir los reglamentos técnicos regionales. **La sentencia calificó de “inaceptable” que, ante un vacío de uniformidad regulatoria, el Estado optara por el ocultamiento, considerándolo la medida más lesiva para el DAA, la salud pública y el derecho a la información. La decisión se sustentó en la evidencia técnica académica sobre los beneficios del etiquetado para las decisiones de consumo, que no fue desvirtuada por las autoridades recurridas.**

Aunque el tribunal no cite explícitamente el principio de no regresividad, al rechazar la medida por ser “más perjudicial” y restringir información “disponible”, aplica la doctrina de que los Estados no deben retroceder en los niveles de protección alcanzados. El tribunal prioriza la evidencia sobre los

beneficios del etiquetado para las decisiones en salud, frente a la discrecionalidad administrativa. Finalmente, establece el criterio de que los Estados conservan la facultad de proteger a su población más allá de los mínimos regionales, y que las normas internacionales son un piso y no un techo de protección, desvirtuando el argumento de la industria que pretendía usar la “armonización” como táctica dilatoria.

México - Casos sobre etiquetado frontal y Amparo en Revisión 104/2016

En 2020, fue publicada la modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, que introdujo un sistema de advertencia basado en octógonos negros y prohibiciones de uso de personajes infantiles. **Esto desató una gran cantidad de juicios de amparo (más de 150 casos) promovidos por corporaciones transnacionales⁶⁴.**

En estas causas, las empresas alegaron que los sellos no informan, sino que estigmatizan el producto, inhibiendo el consumo y violando su libertad de comercio y trabajo; que la prohibición de usar personajes en los empaques viola sus derechos de marca y tratados internacionales de propiedad intelectual, constituyendo una expropiación indirecta de sus activos intangibles; que la norma es discriminatoria porque no aplica a productos vendidos a granel o envasados en punto de venta, a pesar de tener el mismo contenido calórico; que no hay evidencia de que el etiquetado de advertencia resuelva la obesidad o que sus productos específicos sean la causa directa de daños a la salud; y, finalmente, cuestionaron el proceso de creación de la norma (falta de quórum en comités, falta de análisis de impacto regulatorio adecuado)

Los tribunales rechazaron los amparos y declararon la constitucionalidad de las modificaciones. Aplicaron el test de proporcionalidad, el interés superior de NNyA y desestimaron el argumento de trato desigual, señalando que los productos preenvasados industriales son distintos a los productos a granel por su amplia disponibilidad y procesamiento, justificando una regulación diferenciada.

Por otra parte, también se judicializó la prohibición de venta en escuelas en el caso Amparo en Revisión 104/2016 (Alimentos del Fuerte). Allí la justicia analizó la constitucionalidad de las restricciones establecidas por el Poder Ejecutivo a la venta de bebidas y alimentos procesados en el Sistema Educativo Nacional⁶⁵. La empresa demandante (una embotelladora) alegó la violación a la libertad de trabajo y comercio, argumentando que la prohibición constituía una carga desmedida e injustificada para una actividad lícita, cuestionando específicamente su aplicación en instituciones de educación superior.

Las autoridades federales (la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud) defendieron la medida basándose en el derecho a la salud y a una alimentación nutritiva (Art. 4° Constitucional) dada la crisis de salud pública generada por el sobrepeso y la obesidad en México. Sostuvieron que el interés social y el orden público deben prevalecer sobre el interés económico de los particulares y que la prohibición debía

64 Desde el Corazón del Fruto, S.A. de C.V. c. Congreso de la Unión y otros, 2024; Santa Clara Mercantil de Pachuca, S. de R.L. de C.V. c. Congreso de la Unión y otros, s.f.; Herdez, S.A. de C.V. y otras c. Congreso de la Unión y otros, 2024.

65 El Poder Ejecutivo había dictado un Decreto mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, entre ellas se prohíbe la comercialización de bebidas y alimentos procesados en el Sistema Educativo Nacional, incluyendo el ámbito universitario.

aplicar en todas las escuelas sin distinción de nivel educativo.

La Corte emitió un fallo que validó parcialmente la regulación. Por un lado, confirmó la constitucionalidad de la prohibición en educación básica y media superior, fundamentando la decisión en el Interés Superior del Niño, Niña y Adolescente y la tutela especial que el Estado debe ejercer sobre este grupo. Por otro lado, concedió el amparo para el nivel de educación superior: determinó que prohibir la venta a estudiantes adultos/as, quienes no están sujetos a tutela especial, violaba la libertad de comercio y carecía de idoneidad, dado que los productos son lícitos y accesibles fuera del campus. En este sentido, el fallo considera que la autoridad no logró acreditar, mediante peritajes específicos, que los productos fueran “sustancias dañinas” equiparables a tóxicos para justificar una restricción tan intensa en la autonomía de personas adultas.

En este fallo se evidencia que, mientras que los entornos que habitan NNyA logran ser protegidos con altos estándares - reconociendo la prioridad del DAA y el derecho a la salud frente a los intereses comerciales - no sucede lo mismo cuando se trata de otros ámbitos, como puede ser la universidad, aun cuando el propio Ejecutivo lo haya regulado en ejercicio de su competencia como autoridad sanitaria.

Perú - Fiscal Provincial de la Décimo Primera Fiscalía Provincial en lo Civil de Lima c. Presidencia del Consejo de Ministros (2021)

El litigio se originó mediante una demanda de Acción Popular interpuesta por el Ministerio Público contra el Poder Ejecutivo, en la cual se cuestionó la constitucionalidad de la reglamentación de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable. La controversia se centró en determinar si el Poder Ejecutivo incurrió en un exceso de su potestad reglamentaria al: a) introducir excepciones no previstas por el Congreso (respecto a los sucedáneos de la leche materna); y b) flexibilizar los parámetros técnicos, apartándose de los criterios de la OMS/OPS y desnaturalizando así el mandato legal de protección del derecho a la salud.

La Corte confirmó la nulidad de las disposiciones reglamentarias que excluían injustificadamente a los sucedáneos de la leche materna de la regulación. El fallo se fundamentó en el principio de legalidad, estableciendo que el Poder Ejecutivo no puede ejercer su potestad reglamentaria para “desnaturalizar” la ley ni actuar como legislador/a creando excepciones no previstas. Asimismo, la sentencia consolidó los parámetros de la OPS como un estándar de protección judicialmente exigible, bajo el interés superior del NNyA, y exhortó al gobierno a adecuar la normativa técnica en un plazo de seis meses. A pesar de que el Ejecutivo elaboró un proyecto alineado con esta orden judicial en 2022, no se ha logrado su publicación y continúan los diálogos entre diferentes sectores para consensuar su contenido (OPS, 2025).

Este litigio presenta un rasgo distintivo en el panorama regional: a diferencia de otros casos impulsados por la sociedad civil o la industria, éste se trató de una disputa caracterizada por una fuerte institucionalidad. La demanda fue iniciada por el Ministerio Público, con el respaldo técnico de la Defensoría del Pueblo, asumiendo la defensa de la legalidad y el interés público frente al Poder Ejecutivo para proteger la plena implementación de una ley del Congreso que protege el derecho a la salud, el DAA y el interés superior de NNyA. El fallo sienta dos criterios importantes: primero, reafirma que la potestad reglamentaria no puede desnaturalizar la ley creando

exenciones no previstas (como en el caso de los “sucedáneos de la leche materna”); y segundo, consolida los parámetros de la OPS como un estándar de protección exigible judicialmente, y no como una mera referencia técnica.

Reflexiones generales sobre la judicialización del DAA en la región

Los fallos aquí presentados dan cuenta de una marcada expansión en la interpretación del DAA por parte de los tribunales de la región y, también, por quienes llevan los casos a las cortes. Si bien esta expansión se da en gran medida bajo el paraguas de la salud pública, el derecho a la salud, los derechos de NNyA y de información de las personas consumidoras; se advierte que, paulatinamente, se van incorporando elementos propios de la dimensión de “adecuación” en el sentido que lo recepta la OG N° 12 del Comité DESC.

Esta evolución jurisprudencial se ha dado en un escenario de gran interferencia por parte de la industria de alimentos y bebidas azucaradas. Los casos demuestran cómo este sector utiliza herramientas judiciales para bloquear o retrasar la garantía de derechos. Estrategias como la “avalancha de casos” de amparo en México, el caso de Colombia, evidencian un uso de la estrategia judicial para dilatar o evitar la plena implementación de políticas públicas.

Por su parte, se destaca que los tribunales han validado el sistema de etiquetado frontal basados en evidencia científica, han reconocido el derecho a información clara como parte del DAA, y han avanzado en evaluar la calidad nutricional de productos y entornos alimentario, priorizando la evidencia científica y derechos fundamentales frente a intereses comerciales.

Los casos también dan cuenta que a través de acciones populares y demandas constitucionales, la ciudadanía y los mismos organismos del Estado han logrado exigir al Poder Ejecutivo a abandonar la inercia o la regresividad, garantizando que prevalezcan los parámetros científicos y el interés superior de las infancias, la salud pública y el derecho humano a la alimentación adecuada sobre los intereses comerciales.

Reflexiones finales

A partir del avance en las regulaciones y políticas de alimentación saludable en la región comenzó a sentarse una nueva jurisprudencia que reconoce el DAA ya no solo ligado al derecho a estar protegido contra el hambre, sino fundamentalmente en cuanto a su dimensión de “adecuación”. Este enfoque incorpora al debate jurídico del DAA elementos tales como la calidad nutricional, el derecho a la información, la defensa de las personas consumidoras y la protección de NNyA, así como la regulación de los entornos y de la comercialización de productos procesados y ultraprocesados.

No obstante, este avance en las políticas alimentarias enfrenta hoy, con particular intensidad en Argentina - aunque enmarcado en una tendencia global más amplia - un escenario de amenazas y regresiones normativas junto con una intensificación de la interferencia de la industria que dilatan, flexibilizan y/o obstruyen su implementación. En esta coyuntura, el ámbito judicial se consolida como un espacio de disputa de gran relevancia, reafirmandose como la *última ratio* para la defensa de los derechos conquistados y como garante

para la adecuada implementación de las leyes y políticas públicas que los protegen.

En este sentido, la recuperación de precedentes judiciales argentinos y de la experiencia comparada de otros países de la región busca aportar elementos para fortalecer dicha defensa judicial; una disputa que, sin embargo, sólo resulta viable en la medida en que existan “plataformas de apoyo” capaces de democratizar el acceso a las cortes (Smulovitz, 2025). Esto supone la articulación de una sociedad civil organizada y bien dotada de recursos para responder de manera rápida y decidida ante los ataques a los derechos, mediante la intervención de abogadas y abogados de interés público y la disponibilidad de financiamiento que permita sostener los reclamos en el tiempo (Castagnari & Serrano, 2022; Smulovitz, 2025).

A través de este recorrido, en definitiva, hemos intentado acercar una serie de casos que abonan a este diálogo por el sentido y la forma que es interpretado el DAA por parte de los tribunales y sobre el rol clave que puede tener el Poder Judicial como contrapeso institucional frente a retrocesiones y como aliado en la efectivización de derechos sociales. Esperamos pueda aportar elementos valiosos para seguir dando esta disputa a quienes, desde diferentes ámbitos, y fundamentalmente desde el impulso de litigios estratégicos, defienden el derecho a una alimentación adecuada.

Referencias

- Aguirre, P. (2004). *Ricos flacos y gordos pobres: La alimentación en crisis*. Capital Intelectual.
- Beguirie, D., Carpintero, K., Donzelli, B., Rossi, M. I., Mogaburu, J., De Martini, S., & Basset, Ú. C. (2014). Estado del arte del derecho a la alimentación en la Argentina. En O. C. Restrepo-Yepes & C. A. Molina-Saldarriaga (Eds.), *Derecho a la alimentación en el contexto latinoamericano* (pp. 175–228). Sello Editorial Universidad de Medellín; Universidad Pontificia Bolivariana.
- Bregman, M. T., y otros c. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2020). *Medida cautelar (autónoma), Expte. N.º 2972/2020-0*. Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Cámara Argentina de la Industria de Chacinados y Afines (CAICHA) c. Estado Nacional – Ley 27.642 – Decreto 151/22. (2022). *Proceso de conocimiento, Causa N.º 62.577/2022*. Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal.
- Carrasco, M., & Pautassi, L. C. (2015). Diez años del “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria” en Argentina: Una aproximación desde el enfoque de derechos. *De Prácticas y Discursos*, 4(5), 1–22.
- Carrasco, M., Pautassi, L., Bermúdez, Á., Bestard, A. M., Carmona Barrenechea, V., Messina, G. M., & Royo, L. (2014). Alimentación y derechos en Argentina: Agenda legislativa y políticas públicas. En O. C. Restrepo-Yepes & C. A. Molina-Saldarriaga (Eds.), *Derecho a la alimentación en el contexto latinoamericano* (pp. 279–318). Sello Editorial Universidad de Medellín; Universidad Pontificia Bolivariana.
- Castagnari, V., & Serrano Guzmán, S. (2022). Cuando no retroceder es avanzar en la protección del derecho a la salud. *Agenda Estado de Derecho*. <https://agendaestadodederecho.com/cuando-no-retroceder-es-avanzar-en-la-proteccion-del-derecho-a-la-salud/>
- Centro de la Industria Lechera Asociación Civil c. Estado Nacional – Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT). (2022). *Medida cautelar (autónoma), Expte. N.º 45.693/2022*. Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal.
- Charry Urueña, J. M., y otra c. Congreso de la República. (2023). *Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022 (Sentencia C-435/23)*. Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/C-435-23.htm>
- Courtis, C. (2009). El derecho a la alimentación como derecho justiciable: Desafíos y estrategias. En *La protección judicial de los derechos sociales* (pp. 91–116). <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/56079.pdf>
- Courtis, C., & Tedeschi, S. (2021). La experiencia argentina en materia de protección judicial de los DES-CA. En C. Courtis (Ed.), *Manual sobre justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)* (pp. 403–450). Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Dejusticia. (2022). *Derecho, comercio y etiquetado nutricional: Reflexiones y experiencias desde América Latina*. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2022/09/Derecho-comercio-y-etiquetado_web.pdf
- Desde el Corazón del Fruto, S.A. de C.V. c. Congreso de la Unión y otros. (2024). *Amparo en revisión 358/2022*. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Elver, H. (2015). *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación (A/HRC/28/65)*. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
- Esquivel, R., y otro c. Estado Nacional – Ministerio de Salud y Acción Social y otros. (2005). *Amparo (Ley 16.986), FLP 22011831/2005/CS1*. Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- FIC Argentina, & Fundeps. (2023). *Mapeo y análisis de los argumentos de la industria alimentaria en contra de las leyes de etiquetado frontal de alimentos en América Latina*. https://fundeps.org/wp-content/uploads/2023/08/2308_argumentos_fop.pdf
- Filardi, M. E. (2012). *El derecho humano a la alimentación adecuada, pilar fundamental de la soberanía alimentaria*. <https://docs.google.com>

Fons Camarena, M. L., Mozzoni, A., & Moreno, P. (2023, 20 de julio). *El derecho a la alimentación en Argentina y su judicialización*. Ponencia presentada en el XVI Congreso Nacional de Políticas Sociales, Buenos Aires, Argentina.

Fons Camarena, M. L., Mozzoni, A., Etchichury, H., & Ambort, M. (2025). *La judicialización del derecho a la alimentación en Argentina: Un análisis de las respuestas de los tribunales superiores provinciales en el marco de la emergencia alimentaria*.

Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor c. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). (2024). *Ação civil pública Cível N.º 5001408-12.2024.4.03.6100*. 13ª Vara Cível Federal de São Paulo.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2024). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2024*. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_09_241C2355AD3A.pdf

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. (1990). *General Comment No. 3: The nature of States parties' obligations* (U.N. Doc. E/1991/23).

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. (1999). *General Comment No. 12: The right to adequate food* (U.N. Doc. E/C.12/1999/5).

Marichal, M. E. (2021). Seguridad alimentaria y soberanía alimentaria: Un mapeo normativo. En S. Basgall & M. L. Visintini (Eds.), *La soberanía alimentaria en debate: Notas de clases* (pp. 103–114). UADER.

Marichal, M. E. (2022). Etiquetado frontal de alimentos. *Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*, 12(2), 47–68. <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/perspectivas/article/view/6491>

Marichal, M. E., & Bonet, A. M. (2022). *El Plan Argentina contra el Hambre: Una descripción a partir del derecho humano a la alimentación*. ANPCyT.

Organización Panamericana de la Salud. (2025). *Etiqueta clara, infancia sana: Los retos de Perú para actualizar la reglamentación de alimentos procesados*. <https://www.paho.org/es/noticias/18-7-2025-etiqueta-clara-infancia-sana-retos-peru-para-actualizar-reglamentacion-alimentos>

PepsiCo de Argentina S.R.L. c. Estado Nacional – Decreto 151/22. (2022). *Medida cautelar (autónoma), Expte. N.º 67.385/2022*. Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal.

Ponce, M., Allemandi, L., Castronuovo, L., Tiscornia, V., Gutkowski, P., & Schoj, V. (2016). *Brechas sociales de la obesidad en la niñez y adolescencia*. UNICEF; Fundación Interamericana del Corazón.

Q. C., S. Y. c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (2012). *Amparo*. Corte Suprema de Justicia de la Nación (Fallos 335:452).

Santa Clara Mercantil de Pachuca, S. de R. L. de C. V. c. Congreso de la Unión y otros. (s. f.). *Amparo en revisión 227/2022*. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Smulovitz, C. (2025). *El descubrimiento de la ley: Cómo el derecho se convirtió en una herramienta para hacer política*. Siglo XXI Editores.

Unión de Trabajadores de la Economía Popular, y otro c. Estado Nacional – Ministerio de Capital Humano. (2024). *Amparo y sumarísimo*, Expte. CAF N.º 935/2024. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.

Vivero Pol, J. L. (2009). El hambre en América Latina: Desde los derechos humanos hasta la soberanía alimentaria. *Revista Éxodo*, 97, 10–17.

ALIMENTACIÓN Y AMBIENTE

La alimentación adecuada desde la justicia ambiental

Por Ananda María Lavayen*

En Argentina, el derecho a la alimentación adecuada tiene raigambre constitucional desde la reforma de 1994, a partir de la incorporación, con jerarquía constitucional, de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que reconocen expresamente este derecho y obligan al Estado a garantizar su acceso, disponibilidad, adecuación y sostenibilidad.

Desde el año 2002, la Argentina se encuentra en estado de emergencia alimentaria, el cual ha sido prorrogado de manera ininterrumpida hasta la actualidad. Esta situación, no se ha manifestado únicamente a través de déficits en el acceso a los alimentos, sino también mediante una inadecuada calidad nutricional de la oferta alimentaria disponible, lo que ha contribuido al aumento de la malnutrición por exceso y, consecuentemente, a una mayor prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles. Este escenario evidencia la persistencia de vulneraciones estructurales al derecho humano a una alimentación adecuada, que afectan especialmente a grupos en situación de vulnerabilidad.

No obstante, la gravedad y persistencia de esta problemática, su judicialización ha sido históricamente limitada, centrada en la exigencia de un contenido mínimo del derecho -principalmente no padecer hambre- y orientada a respuestas individuales, sin que se haya consolidado una doctrina judicial que reconozca y haga exigible el derecho a la alimentación adecuada más allá de su núcleo mínimo, incorporando sus dimensiones nutricional, cultural, informativa y de sostenibilidad.

En este contexto, la sanción de la Ley 27.642 de Promoción de la Alimentación Saludable (Ley PAS) constituyó un hito relevante, al introducir un abordaje integral del derecho a la alimentación y abrir nuevas posibilidades para el fortalecimiento de su justiciabilidad. En particular, la norma amplió el campo de disputa

*Abogada egresada de la Universidad Nacional de Córdoba, diplomada en Organizaciones de la Sociedad Civil por la FLACSO y maestranda en Derecho Procesal por la Universidad Siglo 21. Actualmente, es Coordinadora del área de Salud de Fundeps. Se ha especializado en el área de políticas públicas, derechos humanos y gestión de organizaciones. Ha liderado diversas iniciativas y proyectos dirigidos a promover políticas públicas que garanticen el derecho a la salud y a la alimentación adecuada en Argentina.



al incorporar dimensiones vinculadas a la calidad nutricional, el acceso a la información y la protección de los entornos alimentarios.

Sin embargo, el escenario actual de desregulación estatal, acompañado de retrocesos normativos que perforan los estándares de protección alcanzados -entre los que se incluyen las flexibilizaciones ya introducidas en la implementación de la Ley PAS, así como otras amenazas que permanecen latentes- evidencian la necesidad de continuar avizorando qué otras estrategias legales podrían ponerse en marcha para pulir aún más su defensa y efectividad.

En este marco, a lo largo de este trabajo abordaré ciertos aspectos, aprendizajes y avances que se han desarrollado en el campo de los litigios ambientales, un ámbito que ha mostrado una evolución normativa, jurisprudencial y doctrinaria significativa durante las últimas décadas. Considero que **muchas de las herramientas surgidas de la justicia ambiental pueden y deben ser replicadas, adaptadas y fortalecidas en los procesos judiciales donde se vea comprometido el derecho a la alimentación adecuada.**

El objetivo es explorar cómo estos avances que se han dado en materia ambiental pueden aportar a una mayor justiciabilidad, a la construcción de estándares más sólidos y a la consolidación de una protección real y transformadora del derecho humano fundamental a la alimentación adecuada.

Desarrollos legislativos en clave comparada: avances ambientales y desafíos en alimentación

En el derecho ambiental, al igual que en el derecho a la alimentación adecuada, la “justicia ambiental” argentina transitó por un estadio de ausencia normativa específica que se ocupe de abordar la problemática de manera global. Sin embargo, a partir de la reforma constitucional de 1994, no sólo la Constitución Nacional (CN) ha tutelado al ambiente de un modo palmario y concluyente reconociendo el derecho a un ambiente sano y sustentable, enumerando y jerarquizando con rango supremo a un derecho preexistente; sino que también la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ha admitido la existencia de un componente ambiental del Estado de Derecho. Esto se traduce en un estadio de legislación infraconstitucional ajustada al espíritu de la CN y de los acuerdos internacionales.

La Constitución Nacional, en su art. 41, establece que es la Nación quien debe dictar las leyes que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental y las provincias, por su parte, deberán sancionar las normas que se consideren necesarias para complementarlas respetando aquel piso fijado por las normas nacionales. Las leyes de presupuestos mínimos resultan fundamentales en la materia ya que garantizan un piso mínimo de protección inderogable uniforme o común en todo el territorio. Estas pueden clasificarse en leyes sectoriales y leyes marco. Las primeras refieren a aquellas leyes que aluden a aspectos parciales del ambiente (agua, aire, suelo, flora, fauna, bosques, glaciares, etc), en tanto que la segunda se compone específicamente de Ley 25.675 General del Ambiente (2002) (LGA) cuyo espíritu es integrar los aspectos comunes de toda la disciplina ambiental (Esain, 2020, p.26).

La LGA es la ley marco y más importante en materia ambiental ya que establece los presupuestos mínimos generales para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sostenible. Esta ley prolongó el soporte de la Constitución Nacional en el ámbito inmediato de las leyes inferiores. En esa línea, la CSJN dijo reiteradas veces que la LGA contiene normas sustantivas y procesales, junto con principios protectorios de Derecho Ambiental como si fuera el “largo brazo” de la propia Carta Magna (Cafferatta, 2014).

En este sentido, Di Paola y Asain (2022) señalan:

La incidencia de la LGA como ley marco en materia ambiental en los distintos niveles y en los tres poderes del Estado es innegable. Para el Poder Ejecutivo, ha guiado la toma de decisiones al suministrar objetivos, principios y obligaciones, así como previsiones para el poder de policía ambiental. Para el Poder Legislativo, ha otorgado la posibilidad de construcción constante con relación a las necesidades que las agendas han ido identificando, a la vez que ha brindado pautas para la complementariedad provincial y local en el esquema federal de organización del país. Para el Poder Judicial ha funcionado como plataforma estructurante para que los magistrados y magistradas, en su rol activo, atiendan los reclamos precautorios, preventivos, de recomposición y resarcitorios provenientes de distintos sectores imbuidos de una legitimación activa amplia. (p. 4)

En suma, esta ley cumple precisamente la función de fijar estándares y presupuestos mínimos de protección, habilitar herramientas procesales, orientar la actuación de los tres poderes del Estado y ordenar principios, lo que ha permitido consolidar avances legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales de gran impacto.

Ahora bien, si nos trasladamos al ámbito del derecho a la alimentación, a diferencia del derecho ambiental, en materia de alimentación aún no existe una ley marco. Este derecho, básico y universal, se encuentra reconocido en nuestra Constitución Nacional a través de la suscripción de distintos pactos, tratados y convenciones de derechos humanos, los cuales, a partir de la reforma constitucional de 1994, adquirieron jerarquía constitucional.

A lo largo de las últimas décadas se han impulsado debates y proyectos orientados a subsanar esta carencia. Por ejemplo, en el año 2013 se debatió en el Congreso un Anteproyecto de Ley marco de Derecho a la Alimentación Adecuada con Seguridad y Soberanía Alimentaria (Diputados, 2013) que explicita que la legislación argentina respecto del Derecho a la Alimentación es fragmentada, superpuesta, con un abordaje predominantemente focalizado a determinadas poblaciones, especialmente centrado en la asistencia alimentaria directa y con deficiencia en el monitoreo y evaluación de las políticas que a dichos temas refieren.

En particular, el anteproyecto explicitaba:

Un problema de tal complejidad requiere de un marco normativo que pueda hacer frente al desafío de dar respuestas al acceso desigual, a la pérdida de autonomía y a la amenaza de la falta de sustentabilidad de nuestro sistema alimentario nacional. Se trata de una normativa de corte universal, cuyo objetivo es señalar las políticas públicas que deben desplegarse para la plena vigencia de la alimentación como derecho huma-

no, consagrada en nuestra Constitución Nacional. Dicho marco normativo debe expresar las políticas que son deberes indelegables del Estado en una multiplicidad de aspectos interrelacionados: a nivel del acceso a los bienes naturales indispensables para la producción de alimentos, en cuanto a la protección del ambiente y la biodiversidad, las condiciones sociales y materiales de producción, las características en que se da la distribución y las necesidades nutricionales y las pautas de consumo, las condiciones de trabajo digno, la calidad de los alimentos, su sanidad e inocuidad, la participación de la sociedad civil en el diseño e implementación de políticas públicas en alimentación; la investigación científico-técnica e intercambio de saberes y el sistema de información necesario para la toma de decisiones (Diputados, 2013).

Por otro lado, a razón de su importancia, cabe destacar aquí la sanción de la Ley PAS (2021). Su aprobación supuso un hito en el proceso de superación de la fragmentación de la regulación alimentaria, así como en el fortalecimiento del estándar de protección del derecho a la alimentación adecuada. Si bien sus aspectos más visibles y ampliamente difundidos se vinculan al etiquetado frontal de advertencias y a las restricciones a la publicidad, la ley -anclada en un enfoque integral de regulación- incorpora asimismo disposiciones relativas a las compras públicas y a los entornos escolares, configurando un conjunto de obligaciones estatales que van más allá de la provisión de información a las personas consumidoras y se orientan, principalmente, a la protección de las infancias.

La sanción de esta ley no fue tarea sencilla. Fue posible gracias al fuerte compromiso de los colegios de nutrición, organizaciones sociales, académicas y científicas que con sólidos argumentos, resistieron las fuertes presiones de las industrias alimenticias que buscaban que el proyecto perdiera estado parlamentario o que fuera modificado a favor de sus intereses comerciales. Finalmente, gracias a la persistencia e incidencia de estos sectores comprometidos, se logró su efectiva sanción en el Congreso, y su posterior promulgación y publicación por parte del Poder Ejecutivo, y que hoy sea ley vigente en Argentina.

Si bien la Ley PAS no constituye una ley marco en sentido estricto, representa un avance significativo en esa dirección al fijar lineamientos generales, establecer obligaciones estatales y sentar bases para políticas públicas integrales. Sin embargo, su implementación aún es desigual e incompleta, lo que limita que se vea reflejado en políticas públicas concretas, sostenidas y eficientes.

En este contexto, resulta imprescindible asegurar una correcta y plena implementación de la ley PAS en todo el territorio nacional. Para ello, es necesario que las provincias asuman un rol activo en el control y fiscalización del etiquetado frontal, en las restricciones a la publicidad, promoción y patrocinio de productos alimenticios no saludables, como así también se fortalezcan los entornos escolares saludables y la regulación de compras públicas de alimentos.

No obstante, a la luz de la experiencia ambiental, donde la sanción de la LGA impulsó significativos avances jurisprudenciales y doctrinarios, considero que la aprobación de una ley marco alimentaria no deja de ser un horizonte deseable y posible. Avanzar en este sentido, no sólo reforzaría la institucionalidad del derecho a la alimentación, sino que también contribuiría a su judicialización, generando mayores precedentes, doctrinas y prácticas estatales que doten de contenido concreto a este derecho humano.

Legitimación amplia y sus lecciones para el derecho a la alimentación

Como primera nota específica del proceso colectivo ambiental es pertinente señalar el amplio acceso a la jurisdicción. La legitimación ocupa un lugar central en el diseño de las herramientas legales que estructuran la tutela de los derechos de incidencia colectiva. Las particularidades de este tipo de procesos originadas en el objeto de tutela: derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos, sustancialmente concierne a la ampliación de los legitimados para promover el proceso.

En este sentido, como señala Sbdar (2025):

Una vez reconocido constitucionalmente el derecho al ambiente salubre cabe centrar el pensamiento en una legitimación generosa para promover una acción colectiva de tutela ambiental que razonablemente puede tenerse por admitida por nuestro ordenamiento jurídico. Se ha dicho que de poco o nada sirven las garantías y las vías idóneas si el acceso a la justicia se bloquea en perjuicio de quien pretende su uso y se le deniega legitimación. (p. 174)

El segundo párrafo del art. 43 de la Constitución Nacional prevé los sujetos legitimados para deducir un amparo colectivo ambiental: el afectado, el Defensor del Pueblo y a las asociaciones que propenden a la tutela del derecho a un ambiente sano. Por su parte, las puertas de ingreso al Poder Judicial han sido ensanchadas por la LGA al reconocer una más amplia legitimación para promover procesos de protección al ambiente, pudiendo hacerlo: el afectado, el Defensor del Pueblo, el Estado nacional, provincial y municipal, las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, la persona directamente damnificada y cualquier persona que inste el cese de una actividad generadora de daño ambiental.

Se advierte así que el derecho ambiental constituye uno de los campos donde el ordenamiento jurídico argentino adoptó un enfoque más expansivo de la legitimación. A este marco, se suma una línea jurisprudencial consolidada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que reconoce la naturaleza colectiva de los intereses ambientales, y consecuentemente su legitimación amplia.

En particular, quiero resaltar el rol de las organizaciones de la sociedad civil, quienes han desempeñado un rol fundamental en este esquema ambiental. Gracias a esta legitimación amplia han podido promover acciones estructurales, impulsar medidas cautelares preventivas, visibilizar problemáticas y convertirse en actores clave en litigios estratégicos y para la democratización del acceso a la justicia ambiental.

En contraposición, se observa que el derecho a la alimentación adecuada carece de una normativa interna que establezca de manera explícita una legitimación amplia y acorde a la naturaleza del derecho. Pese a que los tratados internacionales con jerarquía constitucional reconocen esta legitimación, en el ámbito interno prevalece un enfoque más restringido, centrado en el carácter individual.

Esta falta de reconocimiento expreso del carácter colectivo y sistémico del derecho alimentario limita la posibilidad de acción de actores sociales en la defensa, promoción y exigibilidad de este derecho, afectando a la judicialización de casos con estas características y alcances. Pese a estas limitaciones, las organiza-

ciones de la sociedad civil han sido (y son) claves en la promoción y defensa del derecho a la alimentación adecuada: han impulsado debates legislativos (como la ley PAS), realizan monitoreos y seguimientos de políticas públicas, buscan cada vez más impulsar litigios con carácter colectivo y luchan incansablemente por la adopción de estándares más protectores. Ello principalmente demanda una interpretación judicial acorde con los estándares internacionales y una evolución legislativa y doctrinaria que supere los enfoques restrictivos predominantes.

Incorporación y positivización de los principios

Otro de los aspectos fundamentales y sumamente importante del derecho en general, y del Derecho Ambiental en particular, son los principios. Se puede afirmar que gran parte del desarrollo normativo y jurisprudencial del derecho ambiental se nutrió marcadamente por los principios tuitivos del ambiente. La evolución del Derecho Ambiental y principalmente las decisiones judiciales ambientales dan cuenta de lo que significó la positivización de los principios, primero en los consensos internacionales y luego en normas nacionales, transformándose así en una fuente jurídica insoslayable en las decisiones judiciales.

Los principios son constitutivos del orden jurídico y representan pautas o criterios de interpretación, orientaciones generales, guías o fórmulas que permiten elaborar una lectura armónica del conjunto de reglas contenidas en un determinado ordenamiento (Sbdar, 2018). En este sentido, “son cánones generales y abstractos, dado que se obtienen inductivamente, extrayendo lo esencial de las normas particulares, o bien como una regla general preexistente” (López, 2019, p. 23).

Resulta, en este orden, trascendental el fenómeno de irradiación de los principios. Como lo nombra Cafferatta (2022) el efecto de impregnación o irradiación: los valores, principios y derechos fundamentales desbordan el marco constitucional e inundan, invaden o saturan el sistema jurídico en su conjunto, de manera que en puridad desaparecen las rígidas fronteras entre cuestiones constitucionales y cuestiones legales.

Se ha dicho que los principios del derecho cumplen una función estructural en el ordenamiento jurídico. En palabras de Prado (1985):

Los principios del derecho sirven como criterio orientador para el operador jurídico. Constituyen el fundamento o razón fundamental del sistema jurídico. Son el soporte básico del ordenamiento, presentando a este su verdadera significación (...). Tienen una función orientadora, operando como un criterio orientador del juez o del intérprete. (p. 32)

En materia ambiental, la centralidad de los principios se refleja de manera explícita en la LGA que les dedica un capítulo específico. Allí se consagran de modo normado y sistematizado los principios provenientes del derecho internacional y de la propia Constitución Nacional, tales como el principio precautorio, preventivo, de equidad intergeneracional, de progresividad, de sustentabilidad, de responsabilidad, entre otros. Esta positivización no sólo consolidó su jerarquía normativa, sino que fortaleció su aplicabilidad directa en la toma de decisiones judiciales y administrativas, permitiendo, a los operadores jurídicos, entre otras cuestiones, contar con herramientas para fundamentar medidas urgentes y atribuir responsabilidad.

Atendiendo a la importancia que los principios revisten para la coherencia y fuerza normativa de cualquier ordenamiento jurídico y considerando la experiencia del derecho ambiental, resultaría potenciador que los principios aplicables en materia de alimentación, muchos de los cuales encuentran sustento en obligaciones internacionales asumidas por Argentina en materia de derechos económicos, sociales y culturales, fuesen sistematizados y normados en la legislación infra constitucional, como ha sucedido en la LGA. De esta manera, se facilita su aplicabilidad como criterios interpretativos y verdaderas guías de políticas públicas. Así, la trayectoria ambiental ofrece un camino posible y una referencia valiosa, permitiendo visualizar cómo podrían implementarse, a nivel interno, los principios en materia alimentaria.

El “Juez Ambiental”, un rol clave

Otro aspecto trascendente son las facultades que el ordenamiento jurídico le otorga a los jueces que se avoquen en cuestiones ambientales, quienes tienen un papel protagónico, tendiente a buscar la verdad real, basado en una fuerte actividad proactiva, dirigida a evitar que el daño anunciado por el riesgo se vuelva real o, de no ser posible, a neutralizar las consecuencias perjudiciales que su aparición sea susceptible de ocasionar.

En ese sentido, conforme al artículo 32 de la LGA, el juez o la jueza puede: a) disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general, lo que revela una cierta disponibilidad del material fáctico impropia del fuero civil clásico; b) decretar, en cualquier estado del proceso, medidas cautelares o medidas urgentes, de oficio o a pedido de parte, aun sin audiencia de la parte contraria (art. 32, in fine), habilitando así el despacho de medidas cautelares; y c) establecer que la sentencia hará cosa juzgada y tendrá efectos *erga omnes*, con excepción de los supuestos en que la acción sea rechazada, aun parcialmente, por cuestiones probatorias (art. 33). Asimismo, el juez ambiental puede llegar a aplicar la doctrina de las cargas probatorias dinámicas en el marco del principio precautorio consagrado en el artículo 4 de la LGA (Peyrano, 2006, p. 716).

Como puede advertirse, y bien señala Peyrano (2006), la figura de los jueces ambientales resultante de la LGA “viene a construir el sueño de un procesalista progresista”. En palabras de Morello (1998):

Se trata de un juez director inmediato, no distante, que maneja poderes-deberes de uso inaplazable, que busca la verdad jurídica y que, en temas de especial connotación social, no sólo aguarda la puntual satisfacción de las cargas probatorias dinámicas de colaboración real de los interesados sino que, además, llega a comportarse como cabal investigador, si bien lo que él obtenga a través de ese rol deberá ser puesto bilateralmente a disposición, observación y control de las partes. (p. 1068)

Estas amplias facultades procesales que le otorga el ordenamiento jurídico a los jueces y juezas en materia ambiental han marcado una diferencia sustantiva en términos de justiciabilidad, eficacia y resultados de los litigios. **La configuración de un juez ambiental activo, con poderes-deberes reforzados, orientado a la tutela preventiva y a la búsqueda de la verdad material, permitió consolidar un campo jurídico**

dinámico, en constante expansión jurisprudencial y doctrinaria.

En contraste, el derecho a la alimentación adecuada no cuenta con herramientas procesales equivalentes ni con un desarrollo normativo que habilite las mismas concesiones en la actuación judicial. La ausencia de normas que reconozcan poderes específicos para investigar, prevenir daños, invertir cargas probatorias o dictar medidas cautelares de oficio limitan su exigibilidad. Ello redundará en una menor litigiosidad estratégica, en decisiones más restrictivas y en un campo doctrinario y jurisprudencial que, a diferencia del ambiental, no ha logrado aún desplegar todo su potencial.

Mientras el derecho ambiental se consolida como una rama del derecho propicia para la construcción de estándares sólidos de protección, gracias a un andamiaje procesal especialmente diseñado para enfrentar y prevenir daños colectivos, el derecho a la alimentación adecuada permanece rezagado, sin un régimen que permita a los operadores jurídicos ejercer un rol protagónico. La comparación evidencia la necesidad y la posibilidad de avanzar hacia marcos normativos que fortalezcan su justiciabilidad y permitan que este derecho fundamental se convierta en una realidad efectiva para todas las personas.

Carga dinámica de la prueba y activismo judicial ambiental: lecciones para el derecho a la alimentación

Vinculado con el apartado anterior, otra de las particularidades del proceso ambiental es la prueba, en tanto que resulta altamente compleja. El análisis de la contaminación suele requerir dictámenes periciales sumamente laboriosos y costosos, dado que la relación de causalidad es difícil de comprobar. En consecuencia, se ha dispuesto la aplicación de la carga dinámica de la prueba, en el marco de un rol activo del juez o la jueza orientado a la investigación de la verdad y a un examen conjunto de los elementos probatorios de la causa (Morello, 2004, p. 50).

Esta carga dinámica deriva también de lo dispuesto en el artículo 32 de la LGA, en cuanto se establece que el juez o la jueza interviniente puede disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos del proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general. En ese amplio marco de actuación conferido, se ha incorporado el sistema de las cargas probatorias dinámicas, el cual se aparta del mecanismo tradicional de distribución consagrado en los textos procesales (Morello & Sbdar, 2007).

Aquí resulta relevante aclarar que se denomina carga dinámica a la forma de distribución de la carga probatoria que atiende a la mayor facilidad que tiene una de las partes del proceso para aportar al órgano jurisdiccional la prueba de algún hecho controvertido, prescindiendo de las reglas establecidas por la ley o la jurisprudencia sobre la materia. En palabras de Sbdar (2025), este sistema se funda en la concreta necesidad de responder cada día con mayor eficacia a las exigencias de justicia que nuestra sociedad demanda y necesita (p. 183). De allí que la parte que se encuentre en mejores condiciones para proporcionar el elemento de prueba sea la que tenga a su cargo dicha tarea.

En este sentido, Peyrano y Chiappini (1991) sostienen que las modernas tendencias probatorias predicen que son ambas partes las que deben contribuir a conformar el plexo probatorio, llegando a sostener que el *favor probationes* o la teoría de las cargas dinámicas se inclina —más allá de todo elemento presuncional— por poner el peso de la acreditación sobre la parte que está en mejores condiciones de hacerlo. De este modo, se superan los sistemas de reglas clásicas absolutas —estáticas— en la materia, colocando la carga en cabeza de quien se encuentra en mejores condiciones para producir la prueba, sin preceptos rígidos en la búsqueda de la solución justa, según las circunstancias de cada causa.

Este desarrollo normativo y jurisprudencial permite construir un modelo probatorio que atiende a la complejidad técnica, a la multiplicidad de actores y al carácter colectivo del bien jurídico ambiental, buscando garantizar una tutela judicial lo más adecuada y efectiva posible.

En relación a ello, al trasladar este análisis al campo del derecho a la alimentación adecuada, la situación es marcadamente distinta. Además de no existir una disposición normativa específica que indique cómo debe interpretarse o distribuirse la carga de la prueba en los litigios, lo real es que en la mayoría de los casos las personas que intentan reclamar la violación de este derecho se enfrentan a obstáculos significativos al momento de acreditar tanto la vulneración del derecho como el nexo causal entre la conducta estatal y el incumplimiento. La complejidad en su acreditación se agudiza cuando la vulneración del derecho trasciende la mera esfera individual y adquiere un alcance colectivo. De este modo, la carga de la prueba opera como un obstáculo estructural para la exigibilidad judicial del derecho a la alimentación, contribuyendo así a explicar la escasa judicialización y las limitadas decisiones de fondo existentes en la materia.

La cosa juzgada ambiental y sus implicancias

Por último, aunque no por ello menos importante, haré una breve mención al alcance de la sentencia. De conformidad con el artículo 33 de la LGA, a diferencia del proceso civil individual —en el que el alcance subjetivo de la cosa juzgada de la sentencia definitiva es rígido—, en el proceso colectivo ambiental la cosa juzgada produce efectos *erga omnes*.

Ello encuentra fundamento en que, cuando los derechos o intereses pertenecen a todos los miembros de un grupo determinado que se hallan vinculados por circunstancias fácticas (intereses difusos) o a un grupo más específico de personas relacionadas jurídicamente entre sí o con la contraparte (intereses colectivos), la ley reconoce la legitimación de ciertos sujetos para representar dichos intereses ante el tribunal. De esta manera, la sentencia dictada será obligatoria respecto de todos aquellos miembros del grupo, aún para quienes hayan estado ausentes durante el proceso.

Este diseño no es casual. Las sentencias ambientales responden a la lógica de protección de derechos de incidencia colectiva y se inscriben en un modelo de justicia estructural. Ello implica que, cuando se trata de un derecho supraindividual o de incidencia colectiva, pueden resultar afectados por una sentencia dictada en un proceso del que no participaron todos aquellos que integran el grupo, clase, categoría o sector de la

comunidad. En consecuencia, la cosa juzgada será abierta a todas las personas que estén comprendidas en la situación que dio origen al proceso.

En contraposición en el derecho a la alimentación, si bien se trata de un derecho humano reconocido con jerarquía constitucional y de evidente carácter colectivo en muchos de sus componentes -por ejemplo, acceso a alimentos nutritivos, disponibilidad, sostenibilidad de la producción, políticas de compras públicas, nutrición escolar, etiquetado, etc- en la práctica judicial argentina las decisiones en materia alimentaria suelen quedar circunscritas al plano individual.

Este enfoque restrictivo genera dos consecuencias principales. Por un lado, limita el impacto positivo de la intervención judicial, impidiendo que los tribunales actúen sobre las causas estructurales que producen la vulneración del derecho. Por otro lado, exige que cada grupo o persona afectada litigue individualmente, lo que dificulta el acceso a la justicia, a la vez de que genera un gran desgaste jurisdiccional que podría reducirse.

Conclusión

Los avances del derecho ambiental ofrecen un ejemplo concreto de cómo los principios, la legitimación amplia, la carga dinámica de la prueba y las sentencias estructurales pueden transformar un derecho en un campo vivo, operativo y eficaz. La tutela preventiva, la actuación oficiosa de los jueces, la mirada colectiva y el reconocimiento de efectos *erga omnes* han permitido que el derecho ambiental se convierta en un espacio fértil para el litigio estratégico y la democratización del acceso a la justicia. , resultando en un acercamiento a una efectiva protección y garantía a un derecho humano fundamental

De este recorrido, se desprende que el fortalecimiento del derecho a la alimentación en Argentina exige avanzar, en lo inmediato, en mejorar la implementación y articulación de las normas vigentes, en particular de la Ley PAS; así como en la adopción eventual de instrumentos normativos internos que le otorguen mayor densidad y operatividad al derecho. A su vez, hemos observado como resulta necesario promover un desarrollo legislativo y jurisprudencial que reconozca el carácter estructural y colectivo del derecho alimentario. Sólo así se podrá saldar la brecha entre el reconocimiento constitucional y la efectividad real, y avanzar hacia un modelo de justicia que garantice el derecho humano a una alimentación adecuada de manera plena y equitativa.

Referencias

- Cafferatta, N. A. (2014). *Principios constitucionales ambientales*. La Ley Online. AR/DOC/5785/2014.
- Di Paola, A. (2022). *La Ley General del Ambiente y leyes sectoriales de presupuestos mínimos de protección ambiental*. La Ley.
- Esain, J. A. (2020). *Ley 25.675. General del Ambiente: Comentada, concordada y anotada*. Abeledo Perrot.
- Fons Camarena, M. L., Mozzoni, A., & Moreno, P. (2023). *El derecho a la alimentación en Argentina y su judicialización*. Ponencia presentada en el XVI Congreso Nacional de Políticas Sociales, Buenos Aires, Argentina.
- Fons Camarena, M. L., Mozzoni, A., Etchichury, H., & Ambort, M. (2025). *La judicialización del derecho a la alimentación en Argentina: Un análisis de las respuestas de los tribunales superiores provinciales en el marco de la emergencia alimentaria*.
- López, A. (2019). *Derecho ambiental*. Astrea.
- Morello, A. M. (2004). *Dificultades de la prueba en los procesos complejos*. Rubinzal-Culzoni.
- Morello, A. M., & Sbdar, C. B. (2007). *Acción popular y procesos colectivos*. La Ley.
- Peyrano, J. W., & Chiappini, J. O. (1991). *Lineamientos de las cargas probatorias dinámicas*. La Ley.
- Peyrano, J. W. (s. f.). *Comentarios procesales sobre la Ley 25.675*. En *Cuestiones de derecho ambiental*. Colección de Derecho Público, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario. Editorial de la Universidad Católica Argentina.
- Prado, J. J. (s. f.). *Manual de introducción al conocimiento del derecho*. Tribunales.
- Sbdar, C. B. (2008). Legitimados diferenciados en la tutela del ambiente. *Revista de Derecho Procesal*, 225–240.
- Sbdar, C. B. (2018). *Los principios procesales: Herramientas esenciales del debido proceso civil*. La Ley Online. AR/DOC/3417/2018.
- Sbdar, C. B. (2025). *El ambiente en clave constitucional*. Rubinzal-Culzoni.

ALIMENTACIÓN Y DERECHOS DEL CONSUMIDOR

Rescatando a la Ley 27.642

Inserción e implementación del derecho a la alimentación adecuada en el sistema federal de protección de consumidores y consumidoras


Por Dante D. Rusconi*

La sanción de la Ley 27.642 de Promoción de la Alimentación Saludable (Ley PAS) en octubre de 2021 (BO 12-11-2021), implicó un intenso debate legislativo⁶⁶ y un enorme hito normativo en Argentina en materia de alimentación y salud de la población que estableció un programa regulatorio y de política pública destinado a revertir las graves consecuencias de la ingesta de productos alimenticios con exceso de “nutrientes críticos” (azúcares, sodio, grasas saturadas, grasas totales y calorías), cuya relación con las Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT) se asienta en sólida evidencia científica⁶⁷.

La norma se construyó como una respuesta estatal a ese escenario crítico⁶⁸ y fue férreamente impulsada por entidades de la sociedad civil y la comunidad científica, impulso que permitió contrarrestar el lobby político de las empresas dedicadas a la elaboración, importación y fabricación de alimentos (Fic Argentina y Fundeps, 2023; FIC Argentina *et al.*, 2024), muchas con poder de fuego de alcance internacional⁶⁹, que incluso llevaron la cuestión a la justicia sin suerte⁷⁰.

En el contenido de la Ley PAS confluyen cuatro ejes programáticos apoyados en los derechos de las y los consumidores consagrados en el artículo 42 de la Constitución Nacional: (1) el derecho a la salud, orientado a garantizar el derecho a la alimentación adecuada, prevenir la malnutrición y combatir la presencia de

*Abogado y Escribano (UNLP). Cursó la Maestría en Derechos Humanos en el Instituto de Derecho del Consumidor (UNLP, tesis en elaboración). Juez de Faltas de la Municipalidad de La Plata con competencia en Defensa del Consumidor (2004 - 2020). Asesor de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. Director del Proyecto de Código Nacional de Protección de las y los Consumidores de la Nación (HCDN, 1898-D-2021). Coautor del anteproyecto de “Código Provincial de Implementación de los Derechos de Consumidores y Usuarios” de la Pcia. de Bs. As. (sancionado como Ley 13.133). Consultor de la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor (2022-2023). Disertante y docente en seminarios y cursos de grado y posgrado en la Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Buenos Aires, Universidad Nacional de Tucumán, Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Austral de Buenos Aires, Universidad Católica de Cuyo, Universidad Católica de Salta, Universidad de Palermo, Universidad FASTA, entre otras, y Profesor invitado de la Universidad Nueva Granada y de la Universidad Sergio Arboleda (Bogotá - Colombia). Autor, coautor, director o coordinador de libros, capítulos de libros, artículos académicos y proyectos legislativos en materia de Derecho del Consumidor y Derecho Administrativo. Socio Fundador de PHARO Consultora.



ECNT, sobre todo en población joven y grupos vulnerables; (2) el derecho a recibir información clara, oportuna y veraz, relacionada con la presencia de componentes potencialmente nocivos en los alimentos mediante alertas en las etiquetas (octógonos y rectángulos negros con letras blancas) exigidas siguiendo el Modelo de Perfil de Nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud (OPS); (3) el derecho a la libertad de elección en pos de posibilitar la toma de decisiones de consumo “asertivas y activas” y; (4) el derecho a recibir protección estatal de todas las autoridades, cristalizado en un marco nacional para el desarrollo de políticas públicas basado en el control de la publicidad de alimentos con exceso de componentes críticos; la promoción de alimentación saludable en las escuelas y en las compras públicas; y un régimen de verificación y sanción de incumplimientos en el que confluyen varias autoridades de aplicación.

La ubicación del núcleo conceptual de la Ley PAS en el escenario de los derechos de las y los consumidores enlazados con el derecho a la alimentación adecuada, es uno de los grandes aciertos del legislador puesto que, de esa forma, se generó un sistema de primer orden desde el punto de vista de la hermenéutica y jerarquía normativa que, además, se nutre del Sistema de Protección de Derechos Humanos (art. 75, incs. 22 y 23, CN).

Desde el punto de vista social, es sabido que los hábitos y posibilidades alimentarias de la población se conforman en base a multiplicidad de factores, entre los cuales inciden la zona o región geográfica, las condiciones económicas, la educación, la cultura, la disponibilidad de alimentos, entre muchos. A esos componentes “naturales” se suman, cada vez con mayor vértigo e impacto, ciertas condiciones incorporadas por elementos “artificiales” provenientes de la actividad antrópica en la sociedad de consumo que habitamos - con protagonismo indiscutido en la actualidad de la inteligencia artificial y sus diversas utilidades, actuando como catalizador de otros dispositivos tecnológicos ya conocidos (redes sociales, juegos en línea, platafor-

66 El proyecto de Ley de Promoción de la Alimentación Saludable tuvo origen en el Senado de la Nación mediante la unificación de más de 15 proyectos de diversos bloques políticos. Tras obtener media sanción con amplia mayoría en octubre de 2020 (64 votos a favor, 3 en contra), el expediente fue girado a la Cámara de Diputados donde sufrió una paralización de casi un año. Finalmente, tras la presión de la sociedad civil y un emplazamiento en el recinto que obligó a las comisiones a despacharlo, la norma fue sancionada definitivamente el 26 de octubre de 2021 con 200 votos afirmativos.

67 Según datos de la Organización Mundial de la Salud, las ECNT mataron al menos a 43 millones de personas en 2021, lo que equivale al 75% de las muertes en el mundo que no se deben a una pandemia (OMS, 2025). Esta epidemia genera particular impacto en los países occidentales y afecta especialmente la salud y el desarrollo de niños, niñas y adolescentes (NNyA) con consecuencias, muchas veces, irreversibles en la edad adulta (Comité de Derechos del Niño, 2013).

68 En Argentina, los datos de la Segunda Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNYS 2) de 2019, citados en los fundamentos del Decreto 151/2022 reglamentario de la Ley PAS, revelaron que el consumo de alimentos recomendados era menor al recomendado por las Guías Alimentarias para la Población Argentina (GAPA) del Ministerio de Salud de la Nación, mientras que la ingesta de productos no saludables (bebidas azucaradas, productos de pastelería, golosinas) era alarmantemente alto. Se puede acceder a las encuestas realizadas, el manual metodológico y la información estadística en: Datos Argentina. Base de datos de la 2° Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNYS2) 2018-2019. <https://datos.gob.ar/dataset/salud-base-datos-2deg-encuesta-nacional-nutricion-salud-ennys2-2018-2019>

69 El Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación, Michael Fakhri, abordó la “concentración del poder empresarial” en los sistemas alimentarios, denunciando que el objetivo de este poder corporativo no es el bien público, sino maximizar los beneficios; y propone medidas para reducir el poder empresarial y exigir responsabilidades (ONU (2025). A/80/213).

mas audiovisuales, actividad de “influencers”, etc.). En este sentido, es cada vez más notoria la disociación entre las “necesidades humanas” y las que verdaderamente determinan el diseño, la elaboración y la venta de productos y servicios. El camino es el inverso al que indicaría la razón: primero se diseñan los objetos, luego se les adjudican cualidades ajenas a su naturaleza, y ello dispara la necesidad de relacionarse con ellos y consumirlos (Baudrillard, 1968)⁷¹.

La Ley PAS, con justeza, ha sido caracterizada como un “instrumento que intenta un diálogo normativo e interinstitucional” en el marco de la fragmentación que presenta la normativa sobre seguridad alimentaria en Argentina (Marichal, 2022). Idéntica apreciación puede hacerse en relación al sistema general de protección de las y los consumidores, con sus notas de heterogeneidad conceptual, dispersión normativa y transversalidad disciplinaria (Rusconi, 2015).⁷² En ese contexto, el objetivo del presente trabajo es tratar de aportar algunas reflexiones que ayuden a construir respuestas a los problemas que avizoramos relativos a la baja implementación federal de la Ley PAS en Argentina, o peor aún, ante su desarticulación progresiva por vía reglamentaria relacionada con su cuarto eje programático.

Simbiosis de derechos: alimentación y derechos humanos

El estatuto o régimen normativo instaurado por la Ley 24.240, por expresa disposición legal, se integra con las normas generales y especiales de aplicación a las relaciones de consumo, con la plusvalía de su anclaje constitucional luego de la reforma del año 1994; su diálogo hermenéutico o “diálogo de fuentes” con el derecho público y privado, y con los instrumentos de derechos humanos; su preeminencia sobre otros dispositivos legales de menor nivel protectorio; su alcance territorial nacional; y el orden público de sus contenidos e institutos (arts. 3 y 65, LDC)⁷³. Estas notas distintivas le confieren un alcance macrosistémico que le permite accionar en multiplicidad de áreas, aún sobre las que exista regulación sectorial específica (Rusconi, 2021).

⁷¹ Como parte de esas acciones, una cámara empresarial inició una acción colectiva solicitando la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 27.642 y su Decreto Reglamentario 151/2022 sosteniendo que las normas sobre etiquetado de advertencia impactaron negativamente en las ventas, afectando el derecho de propiedad, de ejercer industria lícita y perjudicaban a las y los consumidores porque los octógonos violaban el derecho a obtener información adecuada y veraz. La acción fue rechazada, señalándose el evidente conflicto de intereses entre la representación invocada y el objetivo de la acción (Cám. Cont. Adm. Fed. Sala IV.CAICHA.14-05-2024).

⁷² Más que nunca hoy tiene vigencia la concepción del consumo como un modo activo de relación (no solo con los objetos, sino con la colectividad y el mundo), que lo convierte en un modo de actividad sistemática y de respuesta global en el cual se funda todo nuestro sistema cultural; es una actividad de manipulación sistemática de signos y objetos, una práctica incontenible, que nada tiene nada que ver con la satisfacción de necesidades ni con el principio de realidad (Baudrillard, 1968).

⁷³ Se explica con detenimiento la “esencia”, fuentes legales, los derechos y las “nociones fundamentales” del Derecho del Consumidor Rusconi Dante D. (Director). en Manual de Derecho del Consumidor. Caps. I a IV. (2009, 2015 2da ed. act.). Abeledo Perrot.

⁷⁴ El artículo 3 de la Ley 24.240 establece: “Relación de consumo. Integración normativa. Preeminencia. Relación de consumo es el vínculo jurídico entre el proveedor y el consumidor o usuario. Las disposiciones de esta ley se integran con las normas generales y especiales aplicables a las relaciones de consumo, en particular la Ley N° 25.156 de Defensa de la Competencia y la Ley N° 22.802 de Lealtad Comercial o las que en el futuro las reemplacen. En caso de duda sobre la interpretación de los principios que establece esta ley prevalecerá la más favorable al consumidor. Las relaciones de consumo se rigen por el régimen establecido en esta ley y sus reglamentaciones sin perjuicio de que el proveedor, por la actividad que desarrolle, esté alcanzado asimismo por otra normativa específica.” (texto según Ley N° 26.361 - B.O. 7/4/2008). A su vez, el artículo 65 dispone que la Ley de Defensa del Consumidor es de orden público, rige en todo el territorio nacional y entra en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial.

La importancia del factor vulnerabilidad, inherente a la definición de “consumidor” o “consumidora” es potenciada por su nexo con derechos esenciales de toda persona humana, como lo son la salud y la alimentación, el trato digno y equitativo, el acceso a información adecuada y veraz, el derecho a la educación y la libertad de elección; estos derechos, a su vez, son condiciones determinantes para alcanzar aquél “bienestar general” que promete el Preámbulo de la Constitución Nacional.

Pero la vulnerabilidad de las y los consumidores no se resume a los vínculos directos de consumo o “vulnerabilidad relacional” -adquisición o utilización de productos o servicios con destino final mediante una relación con los proveedores que integran la cadena de producción y comercialización de esos bienes-, sino que debe ser completada con la noción de “subordinación estructural”, que tiene que ver con el rol histórico que ocupan las personas consumidoras en las sociedades de economía capitalista, estudiado bajo el constructo global de “sociedad de consumo” (Baudrillard, 1970). Es decir, su conformación, valores y “efectos colaterales” como la pobreza, licúa las relaciones entre las personas y provocan una pandemia “discapacidad social” (Bauman, 2007).

En ese hábitat que entrelaza cosas y personas con una fuerza irresistible, el simple hecho de existir o transitar irradia condicionamientos y afectaciones provenientes de una enorme diversidad de fuentes, entre las cuales las situaciones de exposición a riesgos -como la elaboración y venta de alimentos que pueden causar enfermedades-, de prácticas comerciales -como la publicidad engañosa y las promociones agresivas-, los hábitos implantados -como el consumo lúdico de golosinas y snacks entre NNyA-, entre muchos ejemplos, impactan en forma masiva y (en principio) despersonalizada en toda la colectividad. La simple exposición a esa atmósfera es un elemento de riesgo y consiguientemente de atribución de consecuencias jurídicas para proveedores y para el propio Estado (Rusconi, 2015).

En todos esos espacios, **la seducción publicitaria es omnipresente y potente, incidiendo sobre todas las personas, aunque con efectos especialmente persistentes en niñas, niños y adolescentes (NNyA), quienes se encuentran en pleno proceso de conformación de su subjetividad, aún no han desarrollado plenamente capacidades de análisis crítico y pueden considerar que el contenido de los anuncios es veraz e imparcial, lo que incrementa su propensión al consumo de productos perjudiciales para la salud** (Comité de los Derechos del Niño [CDN], Observación General N.º 16, 2013). En este estadio de la denominada “evolución” social, puede afirmarse que se ha transitado desde el *sistema de los objetos* descrito por Baudrillard hacia un escenario en el que las personas son crecientemente atraídas por las “no-cosas”: la ilusión inmaterial producida por la información y la desinformación publicitaria, así como por la escenificación de hábitos y estilos de vida exhibidos en las redes sociales (Han, 2021).

La complejidad de ese entramado de elementos requiere una mirada transversal y multidisciplinaria a la hora de pensar respuestas, en cuya consecución las autoridades en sus diversas competencias funcionales poseen un mandato insoslayable de proactividad (Rusconi, 2007). En este sentido, **la Corte Suprema de Justicia de la Nación destacó que la reforma constitucional de 1994 produjo un “cambio cualitativo en la situación de los consumidores y usuarios”, derivado del “reconocimiento por parte del derecho**

constitucional de las hondas desigualdades inmanentes al mercado y al consumo, dada la asimetría real en que se desenvuelve la persona que acude al mercado en pos de la satisfacción de sus necesidades humanas”. Dicho reconocimiento incorporó, a su vez, “mandatos imperativos de orden sustancial en cabeza de aquellos y del Estado” (Corte Suprema de Justicia de la Nación [CSJN], 2016).

La sólida base constitucional de estos derechos permite articular un sistema autónomo, con características e institutos propios, compuesto por prerrogativas sustanciales y por garantías y mecanismos procesales que, en una mirada sistémica, viabilizan su defensa individual y grupal permitiendo la reivindicación del acceso y goce de los mismos en clave de derechos humanos (Abramovich, 2006; Courtis, 2006). Y vale tenerlo presente, las actividades de las empresas también les generan responsabilidad frente al sistema internacional de protección de derechos fundamentales (CIDH - REDESCA, 2019).

Entonces no puede dudarse en afirmar que la Ley PAS es una herramienta para el cumplimiento de obligaciones asumidas por el Estado argentino en su Carta Política en materia de protección de derechos de las y los consumidores, así como en mandatos provenientes de tratados e instrumentos de derechos humanos con jerarquía superior a las leyes que le exigen la adopción de “medidas de acción positiva”, particularmente para atender las necesidades de los sectores más vulnerables de la población (art. 75 incs. 22 y 23, CN).

En el plano operativo, la Ley PAS significa la instrumentación de derechos consagrados en la propia CN, a los que la Ley 24.240 les adjudica el carácter de orden público: derecho a la información (arts. 4 LDC y 1100 CCCN); **derecho a la salud⁷⁴ y seguridad** (arts. 5 y 6, LDC); **derecho a un trato equitativo y digno** (arts. 8 bis LDC; 51, 52, 279, 1004, 1096 y 1097 del CCCN); **derecho a la libertad de elección; al control y regulación de los efectos de la publicidad** (arts. 7 y 8, LDC Y 1101 del CCCN); **derecho a la educación** (arts. 60 y ss. LDC); entre otros.

Como ilustración de la simbiosis explicada, puede tomarse el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) mencionado en el artículo 75 inc. 22 de la CN, que resguarda el derecho a la alimentación como parte del goce de un nivel de vida adecuado, aclarando el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que aquél no se limita a la disponibilidad de calorías, sino que los alimentos deben ser suficientes en cantidad y calidad para satisfacer las necesidades de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada (OG. 12, párr. 8). La condición de “adecuado” implica inocuidad y seguridad alimentaria, razón por la cual un producto alimenticio con niveles excesivos de sodio, azúcares o grasas saturadas, que contribuyen a la proliferación de ECNT, no puede considerarse ni inocuo ni adecuado, menos aún si no cuenta con información suficiente de advertencia; por ello, su producción y comercialización es un hecho capaz de afectar derechos con tutela preferencial.

De igual modo, el artículo 12 del PIDESC contiene el derecho “al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”, interpretando el Comité en la OG 14 que ello incluye la obligación estatal de adoptar

⁷⁴ Existe consenso doctrinal y jurisprudencia en el reconocimiento como estándar de la noción de “salud” expresada en la carta constitutiva de la Organización Mundial de la Salud: “es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades” (Nueva York, 22-07-1946).

medidas para la prevención y tratamiento de enfermedades, facilitando, entre otras cosas, las tecnologías pertinentes, el empleo y la mejora de la vigilancia epidemiológica...” (párr. 16). A la vez, recomienda la necesidad de adoptar medidas para promover el sano desarrollo de NNyA y “vincula esos objetivos con el acceso a la información, respetuosa del niño, sobre prevención y fomento de la salud y la prestación de ayuda a las familias y comunidades para poner en práctica esas medidas”; previsión que incluye la alimentación adecuada (párrs. 22 y 23); la adopción de políticas nacionales de salud y de acceso a “alimentos nutritivos, sanos y agua potable” (párr. 36), entre otras condiciones.

Otro ejemplo de integración normativa puede verse con el procedimiento de alerta y retiro de productos elaborados que resulten peligrosos o nocivos para la salud de la población: el Decreto 1798/94 reglamentario de la LDC, con respecto a los artículos 4, 5 y 6 obliga a los proveedores de bienes de consumo que tomen conocimiento de su “peligrosidad” con posterioridad a su comercialización, a comunicarlo en forma inmediata a las autoridades y a consumidores y consumidoras mediante anuncios publicitarios suficientes. La Resolución 808/2017 de la Secretaría de Comercio de la Nación incorporó al ordenamiento nacional la Resolución N° 4 del Grupo Mercado Común del MERCOSUR (06-04-2017), relativa al procedimiento sobre alerta y retiro de productos y servicios considerados potencialmente nocivos o peligrosos; mientras que esta herramienta, en lo específico de productos alimenticios, está a su vez contemplada en el “Procedimiento para la Gestión de Incidentes y Retiro de Productos” establecido en el artículo 1415 del Código Alimentario Argentino (CAA, Cap. XXI, modif. por Resolución Conjunta SCS y SAGyP N° 2/2023). La interpretación en diálogo armónico y coherente de estos ordenamientos dispersos, implica un refuerzo del sistema de protección de la salud alimentaria de la población, puesto que ante un mismo incidente alimentario y en la forma que más beneficie a las y los consumidores (art. 3 LDC), deberían intervenir de manera coordinada:

a) Autoridades de defensa del consumidor: i) la autoridad nacional de aplicación de la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor; ii) las autoridades de cada una de las provincias y de la CABA; iii) las autoridades municipales de todo el país y; iv) en caso de corresponder, el Sistema Interamericano de Alertas Rápidas (SIAR) perteneciente a la Red Consumo Seguro y Salud de la OEA (RCSS-OEA).

b) Autoridades sanitarias: según el CAA, a través del “Sistema de Información de Vigilancia Alimentaria” (SIVA) del Sistema de Información Federal para la Gestión del Control de Alimentos (SIFeGA): i) la autoridad sanitaria nacional (Ministerio de Salud - INAL - ANMAT - SENASA); ii) las autoridades sanitarias provinciales; iii) las autoridades sanitarias municipales; y iv) de corresponder, también el envío de alertas internacionales a los países/autoridades potencialmente afectados por el caso.

Los supuestos ejemplificados demuestran que la simbiosis explicada actúa como elemento de cohesión virtuosa, potenciando tanto los derechos y principios sustanciales, como los mecanismos y herramientas que le dan operatividad y efectividad a aquellos.

Un instrumento importante que también aporta a la cohesión sistémica, si bien dentro del denominado *soft law*, son las “Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor” aprobadas en su versión original en 1985 (ampliadas en 2009 y 2015), que recomiendan a los Estados alentar a las organizaciones de consumidores a que vigilen prácticas perjudiciales como la adulteración de alimentos, la

comercialización basada en afirmaciones falsas o capciosas (párr. 12); formular programas de educación e información en materia de salud, nutrición, prevención de las enfermedades transmitidas por los alimentos, peligros y etiquetado de productos (párr. 44); adoptar sistemas internacionales normalizados de etiquetado e información (párr. 69), normas alimentarias internacionales de aceptación general y mecanismos efectivos de vigilancia, inspección y evaluación (párr. 70).

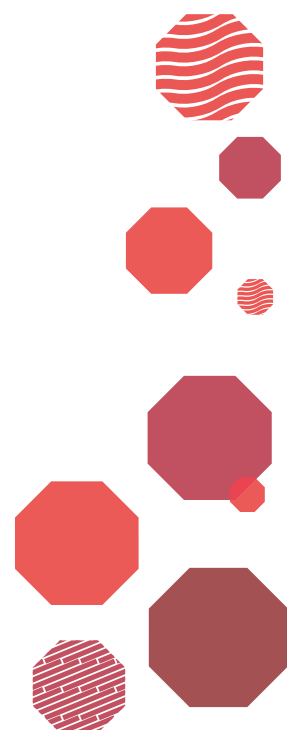
Estas Directrices consagran principios orientadores no vinculantes para los Estados Miembros, pero desarrollados en base al trabajo de largas décadas donde diferentes foros y estamentos de las Naciones Unidas -principalmente la UNCTAD y el ECOSOC- han construido consensos para fijar pautas a tener en cuenta en la elaboración de políticas públicas, legislación y herramientas institucionales de tutela. Su aceptación como fuente normativa e interpretativa en todo el mundo, les confiere el carácter de estándar útil para el desarrollo y la evaluación de las políticas nacionales en las diferentes problemáticas involucradas en la promoción y el desarrollo de los derechos de las y los consumidores.

Bajo el enfoque desplegado, **la Ley PAS se inserta dentro de ese conglomerado normativo, y puede valerse de la simbiosis axiológica que conecta los principios medulares del sistema tutelar de las y los consumidores -el “pro consumidor”- y el del sistema internacional de protección de los derechos humanos -el “pro persona”-; igualmente participa del orden público protectorio aunque su texto no lo exprese; prevalece, y en su caso, desplaza normas sectoriales que entren en conflicto con sus contenidos; y tiene alcance territorial federal, incluso sin normas locales de adhesión o implementación** (Rusconi, 2021).

El elevado estándar normológico reseñado aquí, configura un prisma bajo el cual **cualquier modificación a los alcances del marco protectorio establecido debe ser analizado con suma rigurosidad y sortear un doble examen, constitucional y convencional, de no regresividad**. Por otro lado, la operatividad y alcance de los derechos en juego, sumado al carácter federal de nuestro sistema de gobierno, proveen de elementos de valor para abordar circunstancias críticas como la que describo a continuación.

Acciones desde la sociedad civil

El intenso trabajo de las organizaciones de la sociedad civil que empujaron la sanción de la Ley PAS no concluyó allí. Luego del hito legislativo, aquella energía se orientó a monitorear su cumplimiento en varios frentes, entre ellos el seguimiento del respeto del etiquetado frontal por comercios, elaboradores y en la publicidad comercial; la fiscalización de infracciones por las autoridades competentes; el dictado de normas locales de implementación; entre otros tópicos.

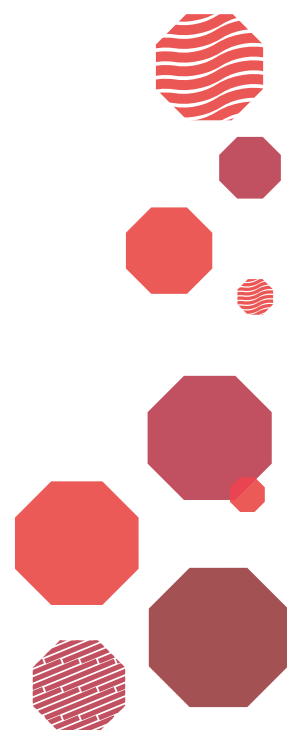


Monitoreo

Los relevamientos de campo realizados con posterioridad a la sanción de la Ley PAS demostraron incumplimientos frecuentes en comercios, así como la ausencia de fiscalización por las autoridades competentes. A partir del mes de abril de 2023 FIC Argentina publicó varios reportes de monitoreo sobre el cumplimiento de la Ley PAS en supermercados de CABA y GBA (abril 2023, septiembre 2023, octubre 2023), hallando diversas irregularidades en la totalidad de los comercios inspeccionados (ocultamiento de sellos en las góndolas; promociones dirigidas a NNyA de productos con advertencias; sellos mal ubicados o de tamaño inferior al exigido; ausencia de sellos; etc.). La misma entidad monitoreó el respeto de la ley en las publicidades realizadas en los 5 canales de televisión abierta durante el año 2023, observando una considerable cantidad de publicidades alcanzadas por los sellos de advertencias y/o leyendas precautorias que no los presentaban y violaciones a la prohibición de realizar publicidad dirigida a NNyA de productos con al menos un sello; además se puso en evidencia la falta de transparencia de la fiscalización que deberían realizar el Ministerio de Salud y la ANMAT (Fic Argentina, abril 2024).

En cuanto a información y datos estadísticos oficiales sobre el estado actual del cumplimiento, fiscalización y sanciones impuestas, la misma es escasa ya sea desde organismos nacionales, de provincias o municipios. La información de ANMAT de acceso público sobre el plan federal de monitoreo y rotulado de alimentos correspondiente al año 2023 recaba datos de sólo 8 de las 24 jurisdicciones (Chaco, Entre Ríos, La Pampa, La Rioja, Río Negro, San Juan, Tierra del Fuego, Tucumán). Allí se explica que al “rotulado nutricional frontal” corresponde el mayor porcentaje de incumplimientos sobre todos los fiscalizados (con alrededor de 25 % de infracciones); no obstante, esta situación es atribuida a que las muestras se tomaron durante el año 2023 en el que la ley PAS se encontraba en etapa de implementación (ANMAT, 2023).

El Reporte del Sistema de Sellos y Advertencias Nutricionales (SIFeGA) del año 2024 exhibe que el monitoreo del sistema de declaraciones juradas para el rotulado de alimentos arroja que alrededor del 50 % de los trámites ingresados presentan inconsistencias, incumplimientos o incongruencias, así como la existencia de un elevado número de pedido de prórrogas en relación al total. Pese a ello, la conclusión del reporte oficial es optimista y asegura que existen “avances significativos en la implementación y su adhesión por parte del sector regulado, como así también la visualización en las góndolas de los productos con etiquetado frontal” (aunque en el informe no existen datos de



fiscalizaciones formales sobre este punto) (ANMAT, 2024).

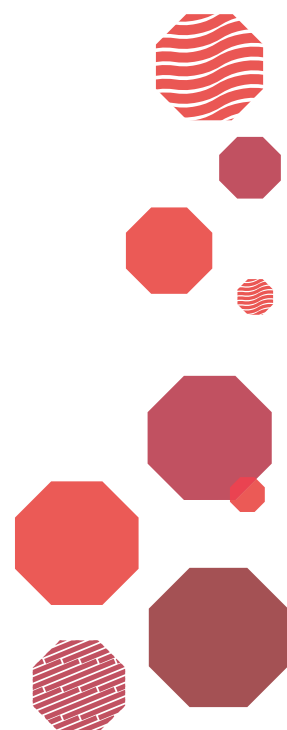
En lo que tiene que ver con la alimentación en las escuelas y la implementación de la educación alimentaria nutricional, la única resolución que ha sido dictada en este sentido es la N° 429/22 del Consejo Federal de Educación que establece que cada jurisdicción implementará progresivamente y en coordinación con los respectivos Ministerios de Salud y en diálogo con sectores productivos, las acciones correspondientes para el cumplimiento de la Ley PAS, así como la incorporación de sus contenidos en las currículas y programas de formación docente.

En definitiva, en cuanto al impulso e implementación real de la Ley PAS, son los datos y el seguimiento de las organizaciones de la sociedad civil los más valiosos, mostrando un bajo nivel de compromiso político y de fiscalización en territorio, sobre todo de parte de autoridades nacionales que han llegado a anticipar que ni siquiera tienen previsto mantener actualizados los datos de la ENNyS2 (Jefe de Gabinete de Ministros, 2024).

Normativa e implementación local

Pese a todo, algunas provincias y municipios dictaron normas que abordan diferentes aspectos sobre la base de los lineamientos de la Ley PAS. No es posible aquí, ni tampoco el objetivo planteado al inicio, hacer un repaso exhaustivo de estos avances, pero en una mirada panorámica, se observa el contraste entre un grupo de provincias que ha internalizado la norma y desarrollado mecanismos propios de control (en su mayoría pertenecientes a la región patagónica y cuyo), y otro grupo, que paradójicamente es el que concentra mayor población (región centro), que no han logrado aún dictar leyes específicas o adecuar las existentes a los nuevos estándares de la ley nacional.

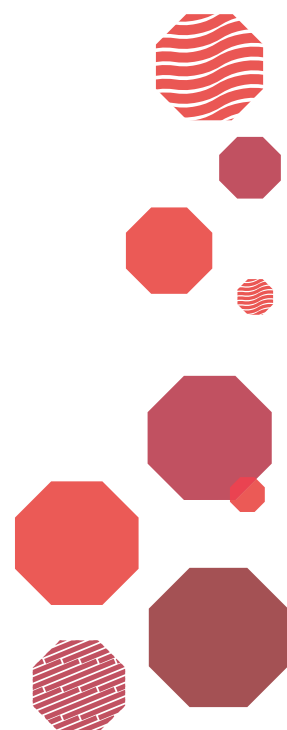
Según relevamientos realizados por Fundeps y SANAR (Ley de Etiquetado. Mapa normativo en Argentina: datos relevados hasta julio 2025), existe un estado de avance normativo a nivel nacional (comprensivo de las áreas “etiquetado frontal de advertencia”; “publicidad, promoción y patrocinio”; “establecimientos educativos”; “compras públicas” y “disposiciones y mecanismos para la aplicación”) equivalente a un 66,2 % (datos a Julio de 2025). Algunas de las jurisdicciones que adhirieron a la Ley PAS son Chaco (Ley 3.573-G, junio 2022); Chubut (Ley 1.727, oct 2022); Corrientes (Ley 6.669, abril 2024); La Rioja (Ley 10.572, dic 2022); Mendoza (Ley 9.525, abr 2024); Neuquén (Ley 3.351, jul 2022; y Decretos 1365/23 y Ley 3.242/23); Río Negro (Ley 5.612, dic 2022); Salta (Ley 8.369, abr 2023) y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Leyes 1.449/22 y 1.526/23).



Muchas de esas provincias dictaron normas de “simple adhesión”, instando campañas de divulgación e invitando a sus municipios a hacer lo mismo. Otras, las menos, han avanzado un poco más en el nivel de reglamentación designando autoridades de aplicación provinciales. Inclusive en algunos casos se ha dado participación a las autoridades de defensa del consumidor para la recepción de denuncias, como en Neuquén; o en la Provincia de Buenos Aires que optó por incorporar la temática dentro del “Código Provincial de Implementación de los Derechos de Consumidores y Usuarios” (Ley 13.133), contemplando las infracciones a la Ley 27.642 como un eventual factor agravante de las sanciones (arts. 1 bis y 77 inc. “i”, incorporados por Ley 15.407).

Los municipios, en general, tampoco han ejercido sus competencias legislativas en esta materia, ni desarrollado políticas locales acordes a las recomendaciones de especialistas (Fagran, 2022). De las búsquedas realizadas no emergen muchos casos concretos donde los gobiernos municipales muestren acciones y dispositivos específicos basados en la Ley PAS. Sí existen municipios en todo el país que han dictado ordenanzas referidas a “quioscos saludables” (General Pueyrredón; Vicente López; Bahía Blanca; 25 de Mayo; Viedma; Misiones; etc.), aunque en muchos casos son previas a la entrada en vigencia de aquella norma. Como excepción a la falta de enfoque técnico consistente puede mencionarse la municipalidad de la ciudad de Córdoba -cuyas iniciativas fueron destacadas por UNICEF (2025)- que modificó su normativa para eliminar la publicidad y patrocinio de los productos con sellos de advertencia de las escuelas municipales con el dictado del decreto 310/2024, y publicó la Guía de Alimentos y Bebidas Saludables para Kioscos y Escuelas, entre otras acciones (Municipalidad de Córdoba, 2024).

En lo concerniente a compras públicas y otras políticas destinadas a la aplicación de la Ley PAS, buceando en diferentes portales y bases de datos se puede encontrar normativa dispersa que recepta en diferentes áreas de gobierno la exigencia del cumplimiento de la Ley PAS (ej. pliegos de licitaciones para la compra de alimentos; programas de asistencia social; etc.), aunque no se aprecia que obedezcan a protocolos generales, recomendaciones o políticas exigidas para toda la administración pública, sino más bien a decisiones aisladas de algunas áreas de gobierno.



“Desimplementación” reglamentaria

El neologismo “desimplementación” es el vocablo que mejor representa el sendero que ha recorrido la normativa instrumental de la Ley PAS desde finales del año 2024 hasta el presente. Luego del dictado del decreto reglamentario 151/2022 fueron desarrolladas las primeras normas destinadas a operativizar sus contenidos: la Disposición ANMAT N° 2673/2022 creó el “Sistema de Declaración de Sellos y Advertencias Nutricionales”, estableciendo el mecanismo formal para la declaración jurada de las empresas y la forma de fiscalización de esas declaraciones; y la Disposición ANMAT N° 6924/2022, estableció normas específicas para el control de la publicidad de productos con sellos, detallando las prohibiciones. Fueron el punto de partida para la aplicación concreta de la Ley PAS en los diferentes ámbitos regulados.

Sin embargo, **elecciones presidenciales y cambio de orientación política del Gobierno Nacional mediante, circunstancias fácticas sin las cuales no podría explicarse el quiebre en el rumbo adoptado, a finales del año 2024 la misma ANMAT volvió sobre sus pasos e introdujo modificaciones sustanciales a las normas referidas arriba, mediante el dictado de las disposiciones 11362/2024 y 11378/2024** (BO 26-12-2024). Estos cambios apuntaron al corazón del sistema, alterando sustancialmente el método de cálculo para determinar el exceso de nutrientes críticos (y la consecuente obligatoriedad de los octógonos), ahora sólo considerando los valores de los ingredientes añadidos durante la producción y no los valores totales en el producto terminado; fue eliminada la exigencia de la presentación y actualización de declaraciones juradas por los sujetos obligados; se habilitó el uso de claims nutricionales cuando no se refieran al nutriente en exceso; se flexibilizaron las restricciones a la publicidad dirigida a NNyA al permitir la aparición de elementos infantiles siempre que pertenezcan a las empresas (como el famoso tigre de los copos de cereal azucarado; o el payaso de las hamburguesas), o que sean elementos decorativos del mensaje, o no se consideren especialmente dirigidos a esa población; se desreguló la publicidad comparativa de productos alimenticios; se redujo el rango etáreo de incidencia de las restricciones publicitarias de 18 a 16 años; e implícitamente se posibilita la publicidad o promoción a través de contenido generado por terceros e influencers; entre otros cambios (FAGRAN, 2025; Fic Argentina, 2025; Defensoría del Pueblo de la Nación y FIC Argentina, 2025; Colegio de Nutricionistas de la Provincia de Buenos Aires, 2025).

Las alteraciones claramente regresivas de los estándares protectorios que habían sido alcanzados exigen pensar aquella interacción o simbiosis de los diferentes ámbitos de derechos que confluyen en la temática no sólo en el aspecto sustancial, análisis bajo el cual difícilmente las normas modificatorias superen el cotejo constitucional y convencional, sino además, tal lo anticipado, explorando un diálogo sistémico que permita postular nuevas perspectivas instrumentales. De esta cuestión me ocuparé en lo que sigue.

Implementación federal y verificación territorial de la Ley PAS

La instrumentación de la Ley 27.642 se asienta sobre un esquema que combina autoridades de los diferentes regímenes normativos que confluyen en su diseño preceptivo: salud, relaciones de consumo, educación, lealtad comercial y comunicaciones. Además, cada uno de estos sistemas prevén diferentes niveles de descentralización territorial y competencial de sus autoridades de aplicación. El análisis de su implementación revela una trama compleja, tensiones federales, diferentes dimensiones regulatorias, competencias reservadas o concurrentes, organismos de coordinación, etc..

La Ley PAS y su decreto reglamentario designan como autoridad nacional de aplicación al Ministerio de Salud de la Nación el que actuará en coordinación con la ANMAT, el INAL y las autoridades sanitarias locales; el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; el Ministerio de Desarrollo Productivo; el Ministerio de Educación; el ENACOM y la Oficina Nacional de Contrataciones, ambos dependientes de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Las funciones de cada uno de estas áreas burocráticas se asignan según las temáticas tratadas en la ley y las respectivas incumbencias de esos organismos (componentes y rotulado de alimentos; publicidad comercial; establecimientos educativos; compras públicas; comercio interior y exterior; Mercosur; etc.).

El régimen sancionatorio establecido en la Ley PAS y su reglamentación posee particularidades que pueden sintonizarse con el objetivo trazado en este ensayo, cuál es el de sortear obstáculos para posibilitar la aplicación territorial en todo el país de sus contenidos. Evidentemente se trata de un régimen híbrido o mixto, integrado por dos estamentos diferenciados de competencias (arts. 15 y 16, Ley PAS): a) aplicación de las sanciones establecidas en la legislación de lealtad comercial (Cap. III, Tit. IV, Dec. 274/2019) a las infracciones cometidas a la Ley PAS y; b) aplicación simultánea e independiente de la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor y de su régimen sancionatorio a través de sus autoridades de aplicación.

La LDC establece un sistema que rige en todo el territorio nacional (art. 65) e integra con sus contenidos, como apunté antes, a la Ley PAS entre otras leyes y normas generales y especiales de aplicación a las relaciones de consumo (art. 3). Posee una autoridad de aplicación nacional, la hoy denominada Secretaría de Industria y Comercio (a través de la Subsecretaría de Defensa del Consumidor y Lealtad Comercial y sus dependencias); autoridades locales centrales (cada una de las provincias y la CABA); y autoridades de aplicación municipales con diferentes grados de delegación de funciones de parte de los gobiernos provinciales (arts. 41, 42 y 45, LDC). La Provincia de Buenos Aires es la de mayor nivel de descentralización territorial desde el dictado de la Ley 13.133 (2004), norma que asignó todas las funciones de aplicación de la ley, incluso las sancionatorias, a cada uno de sus 135 municipios en sus respectivos territorios.

Con lo cual, **tenemos dos regímenes legales sustanciales, uno sectorial -promoción de la alimentación saludable (Ley 27.642)- y otro general -protección de derechos de las y los consumidores (Ley 24.240)-, llamados a coexistir armónicamente también en los aspectos operativos. Conviven y deben ensamblarse sus regímenes sancionatorios, tarea que posibilitará la intervención de las respectivas autoridades de aplicación según sus competencias y los procedimientos propios de cada ámbito.**

Igualmente, existe la posibilidad de que esas autoridades de aplicación actúen en forma concurrente y simultánea sobre un mismo hecho. Cuestión ésta siempre discutida por proveedores y empresas obligadas con invocación de agravios constitucionales y garantías del derecho penal (*pro reo; non bis in idem; etc.*). Sin embargo, la Corte Nacional ya ha dicho en reiteradas ocasiones que los principios y garantías ajenos a la materia específica de que se trate, no resultan de aplicación cuando existe un procedimiento con reglas y principios propios, como ocurre en el caso⁷⁵. Y respecto de la cuestión de la aplicación simultánea de regímenes sancionatorios que confluyen sobre un mismo hecho, la jurisprudencia también lo ha convalidado cuando, como también ocurre en el caso, se trata de la tutela de diferentes bienes jurídicos (Rusconi, 2015)⁷⁶.

En ese escenario, **la efectiva implementación de la Ley PAS en las veintitrés jurisdicciones provinciales y la CABA, nos presenta un tablero que pone en valor la permeabilidad territorial del sistema administrativo de la legislación protectora de las y los consumidores**, incluso sin la necesidad del dictado de normas locales de adhesión dada la naturaleza “común” de los derechos involucrados y los ámbitos constitucionales de actuación de cada estamento político de gobierno. De allí que sea posible revelar una cuestión que pareciera solapada: **todas las provincias argentinas, la CABA y todos los gobiernos municipales del país, con diferentes grados de atribución de competencias y funciones, ya son autoridades de aplicación de la Ley PAS a través de sus organismos de defensa del consumidor** sin necesidad de ningún acto legislativo que así lo declare o reconozca.

Seguramente habrá lugar a discusiones, que no pueden abordarse aquí con el rigor y la profundidad que requieren, en torno a si esas infracciones podrán ser por aplicación directa de la Ley PAS como integración del estatuto de consumidores y usuarios (art. 3, LDC), supuesto que entiendo perfectamente posible; o por vía indirecta, considerando los incumplimientos a la Ley PAS como infracciones a los artículos que correlativamente consagran derechos generales en las relaciones de consumo (información, art. 4 LDC; salud e integridad física, arts. 5 y 6 LDC; condiciones y efectos de la publicidad, arts. 7 y 8 LDC; trato digno y equitativo, art. 8 bis LDC; etc.), alternativa que también veo válida.

La articulación de regímenes también permitirá sortear reglamentaciones regresivas, como las realizadas por la ANMAT comentadas antes, que lógicamente no alcanzan a la Ley 24.240.

Doy un ejemplo de lo propuesto: la publicidad comparativa de alimentos y bebidas analcohólicas con al menos un sello realizada a través de cualquier medio se encontraba estrictamente regulada en la derogada Disposición ANMAT 6924/2022 (anexo I, punto 2.1.14 inc. “j” y punto 3). De todos modos, este tipo de publicidad podrá considerarse una publicidad en infracción a la legislación de defensa del consumidor si tomamos lo establecido en el Código Civil y Comercial de la Nación -norma que integra este estatuto normativo de LDC- que prohíbe la publicidad comparativa cuando conduzca a errores a las y los consumidores o cuando

⁷⁵ CSJN: “Auchán”, Fallos: 329:1951; “Morel”, Fallos: 310:2085; “Pereiro”, Fallos: 310:316; “Com. Nac. Valores c/ Telefónica”, Fallos: 335:1089; “Establecimiento Modelo Terrabusi”, Fallos: 324:3083.

⁷⁶ Explicamos esta cuestión en nuestro Manual de Derecho del Consumidor (cit). pp. 767-772, con cita de la siguiente jurisprudencia: C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala 2ª, 14/4/1998, “Volkswagen SA de Ahorro para Fines Determinados v. Sec. de Comercio e Inversiones - disp. DNCI 2381/1996”; C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala 2ª, 14/6/2005, “Banco Hipotecario v. Ciudad de Buenos Aires”; C. Cont. Adm. y Trib. Ciudad Bs. As., sala 1ª, 12/11/2003, “Eves SA v. GCBA s/otras causas con trámite directo ante la Cámara de Apelaciones”.

los induzca a comportarse de forma perjudicial para la salud (art. 1101, incs. b y c, CCCN).

Y otra ventaja en el orden instrumental: decía antes que la Ley PAS remite al régimen sancionatorio del sistema de lealtad comercial, aunque este sistema expresamente veda la delegación de la potestad sancionatoria en los municipios (art. 27, 2do párr. Dec. 274/2019). Pues bien, esta limitación no se encuentra prevista en el sistema sancionatorio de la legislación de protección de consumidores y usuarios que sí admite la aplicación de sanciones por los organismos municipales de defensa del consumidor. Así, por ejemplo, los municipios de la Provincia de Buenos Aires que poseen facultades sancionatorias por la Constitución Provincial y la Ley 13.133, podrán sancionar todas las infracciones a la Ley PAS.

Desde otro ángulo, no es sólo la aplicación de sanciones lo que interesa; en verdad, el sistema protectorio de las y los consumidores, tal como está planteado en la Constitución Nacional y con el enfoque transversal y sinérgico aquí propiciado, cuenta con herramientas mucho más potentes que las sancionatorias, capaces de generar un verdadero impacto positivo a nivel estructural o sistémico. Me refiero a las políticas públicas y a la prevención de afectaciones colectivas. No podré aquí más que anotar algunas de esas herramientas e institutos a disposición de las autoridades de aplicación de la LDC, anticipando que algunas de ellas sólo encuentran recepción en este régimen particular:

a) Autoridades de aplicación descentralizadas. La LDC establece que rige en todo el territorio nacional y descentraliza sus autoridades y competencias en cada una de las provincias, con la posibilidad de hacerlo igualmente en los municipios (arts. 41, 45 y 65, LDC);

b) Políticas públicas. Las autoridades administrativas con competencia funcional en materia de derechos de las y los consumidores, tienen el mandato constitucional de proveerles protección activamente (art. 42, 2do párr. CN), sobre todo desplegando medidas que atiendan la incidencia colectiva de esos derechos (art. 43, CN). Un ejemplo de consagración legislativa de políticas públicas es posible encontrar, entre otras legislaciones locales, en la Ley 13.133 que las desagrega en sus artículos 2 a 18.

c) Legitimación judicial activa. Las autoridades administrativas de aplicación (nacional o local) tienen reconocida la capacidad de iniciar acciones judiciales individuales o colectivas en defensa de las y los consumidores (art. 52, LDC). Aunque no son muchos los casos en los que se puso en práctica esa potestad en los 32 años de vigencia de la ley, sigo sosteniendo que esta función utilizada en forma apropiada es capaz de ayudar a alcanzar soluciones a gran escala (Rusconi, 2004);

d) Procedimiento administrativo gratuito y conciliatorio. Los procedimientos administrativos específicos contemplan una instancia conciliatoria gratuita a través de la cual las personas consumidoras pueden obtener respuestas relativamente rápidas a sus reclamos (incluso, en la Provincia de Buenos Aires con la posibilidad de arribar a acuerdos conciliatorios colectivos: art. 49, Ley 13.133);

e) Medidas preventivas (cautelares) administrativas y potestades instructorias. Las autoridades de aplicación pueden dictar todo tipo de medidas instructorias o “para mejor proveer”, y ordenar “medidas preventivas” de cese de situaciones en presunta infracción a la legislación - medidas de no innovar o de hacer - (por ej. ordenar a una empresa o al propio Estado la provisión de agua potable a la población ante

un servicio público deficiente; o disponer el retiro de la venta de un alimento peligroso). Aquí otra ventaja comparativa en relación al régimen de lealtad comercial, ya que sus autoridades administrativas sólo pueden solicitar estas medidas ante el Poder Judicial (art. 26, inc. “s”, Dec. 274/2019);

f) Contrapublicidad. La regulación de la promoción y publicidad de alimentos ha sido uno de los ejes troncales de la normativa sobre alimentación saludable. Un instrumento específico, aunque poco usado efectivamente por la administración pública, es el de la contrapublicidad, prevista en la normativa de fondo bajo requerimiento al Poder Judicial por las y los consumidores legitimados, las autoridades de aplicación, el Ministerio Público, los defensores del pueblo y las asociaciones registradas (arts. 1102, CCCN; 52 LDC y 43 CN). El cese de una publicidad engañosa también puede ordenarse directamente en sede administrativa en el caso de la Provincia de Buenos Aires, que contempla específicamente esta figura (arts. 71 y 74, Ley 13.133). Y aún en los casos en los que la contrapublicidad no se encuentre receptada en los ordenamientos locales, al igual que ocurre en la LDC, siempre podrá decretarse el cese de una publicidad abusiva o engañosa como una medida preventiva de cese de la presunta infracción (art. 45, LDC);

g) Indemnización del “daño directo” en sede administrativa. Ante un perjuicio patrimonial que recaiga directamente sobre los bienes materiales de las personas, puede fijarse en sede administrativa una indemnización, que es independiente del resarcimiento del resto de los rubros resarcitorios que corresponda reclamar ante el Poder Judicial (art. 40 bis, LDC);

h) Responsabilidad de toda la cadena de comercialización. Al igual que el artículo 3 de la Ley PAS, la LDC recepta como principio general que “todo proveedor está obligado al cumplimiento de la presente ley”, incluyendo bajo el concepto de “proveedor” a todos los sujetos que realizan alguna de las actividades indicadas, a título enunciativo, en el artículo 2°. Esa responsabilidad extendida aplica igualmente a determinadas situaciones puntuales (otorgamiento y cumplimiento de la garantía de productos: art. 13; daños por el riesgo o vicio de cosas o prestación de servicios: art. 40). Con lo cual, desde el elaborador o el fabricante, pasando por el importador o quien haya puesto su marca en el producto, hasta el comercio mayorista o el minorista, todos tienen el deber activo y la responsabilidad de controlar que los productos cumplan con la normativa que integra la LDC;

i) Régimen sancionatorio riguroso. Las sanciones contempladas en el estatuto de defensa de las y los consumidores poseen pautas para su cuantificación y una gradación capaz de adaptarse a la gravedad y alcance de la conducta y a la naturaleza del proveedor infractor (intencionalidad, posición en el mercado, afectación colectiva, etc.), pudiendo aplicarse desde un simple apercibimiento hasta multas con verdadero poder disuasorio de un máximo de 2.100 canastas básicas para el hogar 3 informadas por el INDEC (alrededor de \$ 2.777.110.245,00 a diciembre de 2025). Otro efecto disuasorio e informativo que posee la potestad sancionatoria de las autoridades de aplicación, es la obligatoriedad de publicar la sanción por los medios más apropiados para su divulgación (arts. 47 y 49, LDC);

j) Autofinanciamiento de políticas públicas. La Ley Nacional 24.240, así como las leyes provinciales que adhieren a su contenido, o las que lo hayan establecido en sus respectivas normas locales, contemplan que un porcentaje de lo recaudado en concepto de multas (el 50 % en el orden nacional), deba

afectarse a un fondo especial con destino a desarrollar programas de educación y otras políticas públicas (art. 47, 4to párr. LDC; art. 75, Ley 13.133 Pcia. de Bs. As.).

Este menú de herramientas e institutos propios del estatuto normativo de protección de las y los consumidores está disponible, pero en raras ocasiones es utilizado en su verdadero potencial. Existen muchas razones para explicar esta situación, pero una de las mayores carencias de los organismos de defensa del consumidor es la ausencia de acompañamiento político y técnico para afrontar el papel que por mandato legal son capaces de desplegar.

El tenaz trabajo realizado por las organizaciones de la sociedad civil para impulsar la sanción de la Ley PAS, primero, y luego para monitorear su cumplimiento y tratar de evitar regresiones, **permite pensar en que parte de ese esfuerzo podría reconducirse para apuntalar a los organismos de defensa del consumidor y hacerlos parte de esa cruzada.**

Conclusión (y desideratum)

Uno de los problemas crónicos de nuestro ordenamiento jurídico, sobre todo en materia de derechos sociales, es el marcado contraste entre el amplio reconocimiento normativo, con el bajo nivel de implementación y cumplimiento real. Este diagnóstico aplica igualmente a la brecha entre la vigencia formal de la Ley PAS y su efectividad práctica, consecuencia de la flexibilización de sus instrumentos operativos, la falta de coordinación interjurisdiccional y de impulso político. Pareciera que su vigencia hoy depende de la (inexistente) autorregulación empresarial y la presión social.

A pesar de ello, si se sostiene la visión simbiótica explicada antes, un primer aliciente proviene de las dificultades desde el punto de vista constitucional y convencional que debería sortear cualquier modificación regresiva vía reglamentaria tendiente a desvirtuar los alcances de la Ley 27.642.

Desde una mirada práctica, la heterogeneidad y atomización del sistema descentralizado de aplicación de la legislación protectora de consumidores y usuarios, puede leerse como un factor positivo y una oportunidad para buscar incidir en jurisdicciones receptivas de los objetivos de la Ley PAS. Rescato como un valor y una oportunidad pese al contexto, el aprovechamiento de la permeabilidad territorial del sistema público de protección de consumidores y usuarios para contrarrestar “desde abajo”, desde el territorio, la tendencia a la desarticulación del régimen de promoción de la alimentación saludable proveniente de las autoridades nacionales.

Podrían desplegarse iniciativas de incidencia enfocadas en provincias y municipios - como los de las provincias de Catamarca, Neuquén, Santa Fe, Río Negro o Chaco; o municipios como Córdoba capital, Gualeguaychú, General Pueyrredón, 25 de Mayo, Tinogasta, Posadas, sólo por mencionar algunos que han mostrado interés con la temática-, de modo de generar casos testigo para replicar esas experiencias locales, buscando desencadenar un efecto contagio hacia otras jurisdicciones.

Por supuesto, no pueden dejarse pasar las oportunidades de participar y peticionar participación en los ámbitos federales de discusión de políticas públicas, como son el Consejo Federal de Educación o el Consejo

Federal del Consumo (COFEDEC), o los foros institucionales de las provincias de autoridades de defensa del consumidor y sanitarias, postulando la inclusión de la promoción de la alimentación saludable en la agenda de discusión de las autoridades competentes.

Canalizar fondos y recursos técnicos a través de las organizaciones de la sociedad civil hacia autoridades y espacios de participación alejados de los gobiernos centrales, en donde existan ámbitos sociales y políticos amigables con los valores y objetivos de la Ley PAS, también puede contribuir a recuperar aquel potencial que veo desaprovechado en la estructura territorial de las autoridades provinciales y municipales de aplicación de la LDC.

Finalmente, el litigio colectivo es un recurso que considero de *última ratio* (por costos, demoras, dificultades técnicas, falta de empatía y activismo del poder judicial, etc.), pero muchas veces inevitable ante omisiones estatales o decisiones regresivas. Las herramientas procesales existen, también antecedentes jurisprudenciales valiosos, y una variedad de legitimados para instar estos procesos judiciales que comprende a defensores del pueblo, ministerio público fiscal, asociaciones defensoras de derechos de consumidores y de derechos humanos, afectados individuales y las autoridades de aplicación de la Ley 24.240 en todo el país⁷⁷.

Las dificultades no son pocas, pero existe un interesante menú de opciones y la posibilidad de articular acciones entre autoridades de todos los rincones del país y la sociedad civil, para encontrar atajos que conduzcan a lograr una Ley PAS capaz de desplegar todo su potencial.

⁷⁷ Sobre el cierre de la redacción de este artículo, Fundeps y la asociación de defensa del consumidor Adcoin iniciaron una acción preventiva colectiva (arts. 1710 y 1711 del CCCN) contra la ANMAT y el Ministerio de Salud de la Nación para frenar los efectos de las disposiciones 11362/2024 y 11378/2024 (Juz. Fed. N° 2 de Córdoba, Expte. 40258/2025, "Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables y otro c/ Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica y otro").

Referencias

- Abramovich, V. (2006). Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política. *Suplemento de Jurisprudencia Argentina*, 2006-II.
- Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT). (2023). *Informe de resultados. Programa Federal de Monitoreo y Control de Rótulos de Alimentos Envasados de Elaboración Nacional e Importados. Plan Integral de Fiscalización 2023*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_rotulos.pdf
- Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT). (2024). *Reporte del Sistema de Sellos y Advertencias Nutricionales del SIFeGA*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_sifega_mayo24_ok.pdf
- Baudrillard, J. (1968). *El sistema de los objetos* (18.^a ed.). Siglo XXI.
- Baudrillard, J. (1970). *La sociedad de consumo: Sus mitos, sus estructuras* (2.^a ed.). Siglo XXI.
- Bauman, Z. (2007). *Vida de consumo* (19.^a ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Cámara Contencioso Administrativo Federal, Sala IV. (14 de mayo de 2024). *Cámara Argentina de la Industria de Chacinados y Afines (CAICHA) c/ Estado Nacional – Ley 27.642 – Decreto 151/22 s/ proceso de conocimiento* (Expte. N.º 62.577/2022).
- Colegio de Nutricionistas de la Provincia de Buenos Aires. (2025). *Nutricionistas en alerta por cambios en la ley de etiquetado frontal*. <https://www.nutricionistaspba.org.ar/noticia/1865>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. (2019). *Empresas y derechos humanos: Estándares interamericanos*. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>
- Comité de los Derechos del Niño. (2013a). *Observación General N.º 15: El derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud* (CRC/C/GC/15). <https://docs.un.org/es/CRC/C/GC/15>
- Comité de los Derechos del Niño. (2013b). *Observación General N.º 16: Obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño* (CRC/C/GC/16). <https://docs.un.org/es/CRC/C/GC/16>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). *Observación General N.º 12: El derecho a una alimentación adecuada* (E/C.12/1999/5).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2000). *Observación General N.º 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud* (E/C.12/2000/4).
- Consejo Federal de Educación. (2022). *Resolución CFE N.º 429/22. Alimentación saludable – Ley N.º 27.642*. http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/RCFE_429-22.pdf
- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, & Universidad Nacional de Córdoba. (2021). *Alimentación y nutrición en la adolescencia: Contenidos y actividades para la promoción de entornos escolares saludables*. <https://rdu.unc.edu.ar/server/api/core/bitstreams/0e6a5612-96a5-4ed0-b8ed-f99d52eaaaf9/content>
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2008). *Ledesma, María Leonor c/ Metrovías S.A. s/ daños y perjuicios* (Fallos: 331:819).
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2016). *Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad (CEPIS) y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo* (Fallos: 339:1077).
- Courtis, C. (2006). Tutela judicial efectiva y afectaciones colectivas de derechos humanos. *Jurisprudencia Argentina*, 2006-II.
- Datos Argentina. (2019). *Base de datos de la 2.ª Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS 2) 2018–2019*. <https://datos.gob.ar/dataset/salud-base-datos-2deg-encuesta-nacional-nutricion-salud-ennys2-2018-2019>
- Defensoría del Pueblo de la Nación, & Fundación Interamericana del Corazón Argentina. (2025). *Nota*

técnica N.º 10: Ley de Promoción de la Alimentación Saludable. <https://ladefe.gob.ar/wp-content/uploads/2025/01/Nota-tecnica-N%C2%B0-10.-Ley-PAS.pdf>

Federación Argentina de Graduados en Nutrición (FAGRAN). (2022). *Entornos saludables para niñas, niños y adolescentes a nivel municipal*. <https://www.fagran.org.ar/wp-content/uploads/2023/10/Entornos-saludables-para-ninas-ninos-y-adolescentes-a-nivel-municipal.pdf>

Federación Argentina de Graduados en Nutrición (FAGRAN). (2023). *Transformación de los entornos escolares en el marco de la Ley 27.642*. <https://www.fagran.org.ar/wp-content/uploads/2023/06/FA-GRAN-Transformacion-de-entornos-080623.pdf>

Federación Argentina de Graduados en Nutrición (FAGRAN). (2025). *Ley de Promoción de la Alimentación Saludable: Análisis sobre las nuevas disposiciones de la ANMAT*. <https://www.fagran.org.ar/wp-content/uploads/2025/04/Ley-PAS-Analisis-sobre-las-nuevas-disposiciones-de-la-ANMAT-1.pdf>

Fundación Interamericana del Corazón Argentina, & Fundeps. (2023). *Mapeo y análisis de los argumentos de la industria alimentaria en contra de las leyes de etiquetado frontal de alimentos en América Latina*. https://fundeps.org/wp-content/uploads/2023/08/2308_argumentos_fop.pdf

Fundación Interamericana del Corazón Argentina, Consciente Colectivo, Fundeps, Fundación SANAR, & FAGRAN. (2024). *Etiquetado frontal: Interferencias de la industria alimentaria*. <https://www.ficargentina.org/investigaciones/interferencias-de-la-industria-alimentaria/>

Han, B.-C. (2021). *No-cosas: Quiebras del mundo de hoy*. Taurus.

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2024). *Informe N.º 141 ante el Senado de la Nación (respuesta a la pregunta N.º 173)*. https://www2.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/informe_141.pdf

Marichal, M. E. (2022). Etiquetado frontal de alimentos: Una sutura en el fragmentado ordenamiento de la seguridad alimentaria. *Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*, 12(2), 47–68. <https://doi.org/10.19137/perspectivas-2022-v12n2a03>

Ministerio de Salud de la Nación. (2022). *2.ª Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS 2)*. <https://iah.msal.gov.ar/doc/902.pdf>

Ministerio de Salud y Desarrollo Social, & Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. (2019). *Guía de entornos escolares saludables*. <https://fagran.org.ar/wp-content/uploads/2019/03/Entornos-Escolares-Saludables.pdf>

Municipalidad de Córdoba. (2024). *Guía de alimentos y bebidas saludables para kioscos y cantinas escolares*. <https://salud.cordoba.gob.ar/wp-content/uploads/sites/16/2025/03/GUIA-DE-ALIMENTOS-Y-BEBIDAS-SALUDABLES-ESCUELAS-2024.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (1985). *Directrices para la protección del consumidor* (A/RES/70/186). <https://docs.un.org/es/a/res/70/186>

Organización Mundial de la Salud. (2023). *Cómo pueden los sistemas escolares mejorar la salud y el bienestar: Informe temático sobre nutrición*. <https://www.who.int/es/publications/b/67073>

Organización Mundial de la Salud. (2025). *Enfermedades no transmisibles*. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases>

Rusconi, D. D. (2004). *Acciones judiciales de los consumidores*. Juris.

Rusconi, D. D. (2007). La protección de consumidores y usuarios como función esencial del Estado argentino. En I. D'Argenio (Dir.), *Ejercicio de la función pública*. Librería Editora Platense.

Rusconi, D. D. (2015a). La “privatización” del derecho del consumidor. *Diario DPI Consumidores y Usuarios*, (52).

Rusconi, D. D. (Dir.). (2015b). *Manual de Derecho del Consumidor* (2.ª ed. actualizada). Abeledo Perrot.

Rusconi, D. D. (2021). Codificación del derecho del consumidor: Una oportunidad para cambiar el paradigma protectorio. *La Ley*, 13 de septiembre de 2021.

UNICEF Argentina, & Fundación Interamericana del Corazón Argentina. (2018). *Entornos escolares salu-*

dables. https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org.argentina/files/2018-11/SALUD_1811_entornos_escolares.pdf

UNICEF, Fundación Interamericana del Corazón Argentina, & FAGRAN. (2025). *Comedores escolares: Hacia una alimentación más saludable*. <https://www.unicef.org/argentina/media/25666/file/Comedores%20escolares.%20hacia%20una%20alimentaci%C3%B3n%20m%C3%A1s%20saludable%20-%20final.pdf>

Sobre Fundeps

La Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (Fundeps) es una organización sin fines de lucro que, desde 2009, trabaja para que se garanticen los derechos humanos. Está integrada por un grupo multidisciplinario de personas comprometidas con la promoción de políticas que contribuyan a la construcción de una sociedad más justa, equitativa y sostenible. Realiza actividades de investigación, construcción de capacidades, incidencia política, litigio estratégico, trabajo en red y campañas de concientización. Nuestra misión es promover el desarrollo de políticas públicas y prácticas del sector privado que garanticen los derechos fundamentales de todas las personas, a nivel local, nacional e internacional.

