

"VARIOS PADRES en rep. de sus hijos, ASOC. GREMIAL AGMER y FUNDACIÓN CAUCE C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS S/ ACCIÓN DE AMPARO", Legajo N.º 36759".

PARANÁ, 21 de agosto de 2026

VISTOS:

El presente legajo caratulado **"VARIOS PADRES en rep. de sus hijos, ASOC. GREMIAL AGMER y FUNDACIÓN CAUCE C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS S/ ACCIÓN DE AMPARO"**, traído a Despacho para resolver; y

CONSIDERANDO:

1.- Que se presentan **Emilia Emilse PAREDES**, DNI N.º 32.237.995, por derecho propio y en representación de su hija menor de edad **I. I. L. P.**, quien asiste a la Escuela Nina Número 32, "Pronunciamento"; **Manuel VERZEÑASSI**, DNI N.º 28.257.280, por derecho propio y en representación de su hija menor de edad **A. Q. V. T.**, y **N. X. V. T.**, quienes asisten a la Escuela Centenario; **Carlos Adrián GÓMEZ**, DNI N.º 26.162.281, por derecho propio y en representación de su hija menor **C. G.**, quien asiste a la Escuela Secundaria Cesario Quiros; **Richard Glen PEREIRA GARCIA**, DNI N.º 95.522.228, por derecho propio y en representación de su hijo menor de edad **U. P. F.**, quien asiste a la EET N.º 2 "Canónigo Narciso Goiburu"; **Malena SALZMAN**, DNI N.º 30.164.382 y **Juan Alberto AMIN**, DNI N.º 28.676.170, por derecho propio y en nombre y representación de su hija **I. A. S.**, quien asiste a la Escuela Estrada; **María Gisela REYNA**, DNI 30.574.431, por derecho propio y en representación de su hija menor de edad **M. C.**, quien asiste a la Escuela Primaria N.º 12 Dominguito, de La Picada; **Humberto Antonio GALARZA**, DNI 17.571.991, por derecho propio y en representación de su hija menor de edad, **A. C. G.**, quien asiste a la Escuela Primaria N.º 12 Dominguito; **María Cecilia MOYA**, DNI N.º 20.620.594, por derecho propio y en representación de su hijo menor de edad **L. Y. M.**, quien asiste a la Escuela N.º 69 Tierra del Fuego; **Miguel Alejandro RETAMOSO**, DNI N.º 22.737.528, por derecho propio y en representación de su hijo menor de edad **L. R. M.**, quien asiste a la Escuela secundaria N 36 Capitán Justo José de Urquiza; **Mariana Soledad FERGER**, DNI N.º 31.847.944, por derecho propio y en representación de su hija menor de edad **S. G.**, quien asiste a la Escuela N.º 52 Bº Hogiguins; **María Jimena ZEBALLOS**, DNI N.º 27.006.358, por derecho propio y en nombre y representación de su hijo **J. D.**, quien asiste a la Escuela

2

Secundaria Cesario Quiros; **Mariangel MAGNIN**, DNI N.º 34.453.817, por derecho propio y en representación de su hijo **L. M. B.**, quien asiste a la E.E.T N.º 1 "Gral Francisco Ramirez"; **Manuel SOSA**, DNI N.º 36.100.541, por derecho propio y en representación de su hija **N. J. S. O.**, quien asiste a la Escuela Justo José de Urquiza; **Raquel Luciana FREIJO**, DNI N.º 26.809.032, por derecho propio y en representación de sus hijos, **J. P. F.** y **C. P. F.**, quienes asisten a la Escuela Primaria de Aplicación N.º 1 Alfredo Alfonsín de Paraná, y **Maria Eugenia GIMENEZ**, DNI N.º 33.487.195 por derecho propio y en representación de sus hijos **P. R.** y **J. I. R.**, quienes asisten a la Escuela N.º 8 Coronel Rosendo Fraga, todos con el patrocinio letrado de la **Dra. Maria Aldana SASIA** y del **Dr. Rubén Alberto PAGLIOTTO**; La **ASOCIACIÓN GREMIAL DEL MAGISTERIO DE ENTRE RÍOS (AGMER)** representada por su Apoderada Legal, Abogada **Verónica FISCHBACH**; y **FUNDACIÓN CAUCE: Cultura Ambiental, Causa Ecologista**, representada en este acto por su Apoderada **Valeria Inés ENDERLE**, contra el **SUPERIOR GOBIERNO de la PROVINCIA de ENTRE RÍOS**, de obtener la tutela inmediata y efectiva del derecho de los niños, niñas y

adolescentes que concurren a establecimientos educativos públicos provinciales y son destinatarios del programa alimentario escolar, a recibir una alimentación adecuada, saludable, sostenible, suficiente, segura, variada y culturalmente aceptable, reconocidos por la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Ley N.º 26061, la Ley N.º 27642, la Constitución de la Provincia de Entre Ríos y demás normativa aplicable, **solicitando** se ordene de manera inmediata a la Provincia, a través de sus áreas de injerencia, a abstenerse de ofrecer, servir, entregar o distribuir, en establecimientos educativos dependientes del Consejo General de Educación, de cualquier nivel educativo, todo alimento que contenga uno o más sellos de advertencia o leyendas precautorias, conforme al artículo 12 de la Ley N.º 27642, debiendo llevar adelante todas las acciones que garanticen simultáneamente y sin interrupción, la provisión de los alimentos que componen los desayunos, almuerzos y meriendas y que se suministran a los niños, niñas y adolescentes que concurren a los mencionados establecimientos educativos, y que no se encuentren alcanzados por dicha prohibición.

Este nuevo sistema de provisión de productos industrializados predeterminados incluye escuelas urbanas, rurales, de jornada completa, agrotécnicas, de educación especial, hogares y otros dispositivos educativos.

3

Mencionan que trata de una modificación estructural de la política alimentaria escolar de la Provincia, con caracteres de universalidad, uniformidad y determinada para que ocurra por lo menos al mediano plazo (se prevé inicialmente por 2 años).

En consecuencia, solicitan que se ordene a la Provincia de Entre Ríos: **a) acompañe** los menús completos correspondientes al nuevo sistema de desayunos y meriendas escolares discriminados por nivel educativo, franja etaria y modalidad institucional; **b) exhiba** los rótulos vigentes, listado completo de ingredientes, tablas nutricionales, fichas técnicas, registros nacionales de productos alimenticios y demás constancias sanitarias correspondientes a cada uno de los productos incluidos en la nueva prestación alimentaria; **c) aporte** los dictámenes profesionales, informes técnicos y evaluaciones nutricionales, sanitarias y de impacto social que se hayan realizado en forma previa a la toma de la decisión administrativa y que justificaron la selección de los productos. Asimismo se incluya frecuencia de consumo, aporte nutricional y adecuación a sus destinatarios y fundamento de exclusión de la franja de menos de 6 años; **d) acredite** el cumplimiento de la Ley N.º 27642 de Promoción de la Alimentación Saludable, sus normas reglamentarias, las Guías Alimentarias para la Población Argentina y los demás estándares constitucionales, convencionales y legales aplicables al derecho a la alimentación y salud infantil; **e) remita** la totalidad de las actuaciones administrativas vinculadas a la licitación, contratación o cualquier otro procedimiento administrativo llevado a cabo para la adquisición y/o provisión de los alimentos que se pondrán a disposición en breves días en los comedores escolares de las instituciones educativas que dependen del CGE y toda otra en la que se procure la tramitación para provisión de alimentos destinados a los alumnos que concurren a escuelas públicas (desayunos, y meriendas), incluyendo pliegos, ofertas, dictámenes y actos de adjudicación; **f) adecue**, en su caso, el contenido de la prestación alimentaria escolar a los estándares vigentes legales, constitucionales y convencionales vigentes, absteniéndose de distribuir aquellos productos cuya adecuación integral no haya sido debidamente acreditada y garantizando su reemplazo sin interrupción del servicio alimentario escolar.

En relación a la **legitimación activa**, sostienen que los niños, niñas y adolescentes representados por sus progenitores se encuentran legitimados por

ser titulares directos de los derechos a la salud, a la alimentación adecuada, al

4

crecimiento, al desarrollo integral, al aprendizaje y al ambiente sano, encontrándose sus padres, madres y representantes legales habilitados para accionar en su defensa en ejercicio de la responsabilidad parental. Invocan, asimismo, el interés superior del niño y el deber estatal de brindar una tutela reforzada frente a situaciones que puedan afectar su salud, nutrición, desarrollo y bienestar integral.

Respecto de **AGMER**, fundan su legitimación en la representación de los trabajadores de la educación, su personería gremial y a la circunstancia de que se encuentran involucrados funcionalmente los docentes en el servicio de comedores escolares, sosteniendo que la adecuada alimentación escolar integra las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos a la educación, la salud y el desarrollo integral de los niños y niñas.

En cuanto a **Fundación CAUCE**, afirman que su legitimación deriva de sus fines estatutarios vinculados con la protección de derechos colectivos, la salud, la alimentación saludable y el consumo sustentable, así como de la facultad estatutaria de promover acciones administrativas y judiciales en defensa de esos derechos.

En relación con la **configuración del proceso colectivo**, señalan que existe una causa fáctica común constituida por la implementación provincial de un sistema uniforme de desayunos y meriendas mediante productos predeterminados; que la pretensión se dirige a evitar una afectación colectiva del derecho a la alimentación adecuada y obtener una solución común; y que el colectivo está integrado por los niños, niñas y adolescentes alcanzados por el nuevo sistema alimentario escolar, clase que considera determinada o determinable.

Añaden que la promoción de procesos individuales resultaría inconveniente, costosa e ineficaz y podría generar sentencias contradictorias. La acción de amparo colectivo constituye la vía idónea para la tutela urgente de los derechos comprometidos, por tratarse de una política pública alimentaria que afectaría de manera homogénea a un grupo determinado o determinable de niños y niñas, cuya protección requiere -según postulan- una tutela judicial uniforme, preventiva y efectiva.

En el acápite referido a los **hechos**, explican que el funcionamiento anterior del sistema alimentario escolar consistía en que los establecimientos educativos recibían recursos o insumos destinados a la adquisición y preparación de

5

alimentos mediante mecanismos que, con sus dificultades y falencias, permitían incorporar alimentos frescos, elaboraciones locales y una participación directa de cocineras, personal escolar, cooperadoras y comercios de cercanía.

El sistema no se limitaba a la entrega material de una ración. Involucraba la selección, preparación de alimentos, la comensalidad, la adaptación a las necesidades concretas de cada establecimiento y la vinculación del comedor con la comunidad. La alimentación adecuada comprende factores comunitarios, culturales, afectivos y ambientales.

Mencionan que en forma absolutamente sorpresiva, sin participación de las comunidades educativas, directivos, docentes, familias, nutricionistas ni especialistas en salud infantil, el Gobierno Provincial decidió modificar íntegramente dicho sistema.

La implementación comenzó mediante reuniones virtuales convocadas intempestivamente, a partir del día 20 de julio ppdo. aproximadamente, en las cuales representantes de la empresa TEKNOFOOD S.A., junto con funcionarios provinciales, informaron que el abastecimiento dejaría de realizarse mediante compras efectuadas por las escuelas para pasar a un esquema centralizado

basado en productos industrializados previamente definidos por dicha empresa. Señalan la ausencia de estudios nutricionales, informes científicos, consultas con expertos independientes o instancias de participación ciudadana; además de que la centralización de la prestación en una única solución industrial no es nutricional, ni jurídicamente neutra. Modifica la forma de almacenamiento, conservación, elaboración, la diversidad de los alimentos, la participación del personal escolar, el abastecimiento local y la relación comunitaria construida alrededor del comedor.

Refieren que por Decreto N.º 852/2026 el Gobernador de la Provincia de Entre Ríos autorizó a la Unidad Central de Contrataciones a efectuar un llamado a Licitación Pública, bajo la modalidad de Orden de Compra Abierta, tendiente a la contratación de un servicio de provisión, logística y distribución de alimentos no perecederos, destinados a desayunos y meriendas en Comedores Escolares de la provincia, dependientes del Ministerio de Desarrollo Humano, siendo el plazo de la contratación desde la adjudicación y hasta la finalización del ciclo lectivo 2026, ciclo lectivo 2027 y, con posibilidad de prórroga por el ciclo lectivo 2028, de acuerdo con lo tramitado y solicitado por la Dirección de Comedores dependiente de la Secretaría de Gestión Social del Ministerio de Desarrollo

6

Humano.

Concluyen que así fue como la Provincia resolvió implementar un nuevo esquema de desayunos y meriendas mediante productos industrializados, predeterminados y distribuidos en forma uniforme.

Informan que según el Pliego Licitatorio; "Los alimentos ofrecidos deberán cumplir con los requisitos establecidos en el Anexo III -que obra agregado- para garantizar una adecuada ingesta de micronutrientes, como así también las siguientes condiciones mínimas definidas por parte de la Dirección de Comedores del Ministerio de Desarrollo Humano".

Destacan que este cambio sustituye o reduce la presencia de alimentos frescos, locales y mínimamente procesados, incrementando el consumo habitual de productos industrializados o ultraprocesados. Con ello se reduce el consumo de alimentos saludables en edad escolar, mientras se aumenta de manera inconcebible el consumo de ultraprocesados.

Argumentan que las eventuales irregularidades detectadas en algunos comedores escolares deben ser investigadas y sancionadas. No pueden convertirse en fundamento para sustituir alimentos frescos por alternativas industrializadas de menor costo sin una evaluación de impacto nutricional, sanitario y social; tampoco pueden justificarse por razones económicas, logísticas o de simplificación administrativa.

Agregan que la Provincia nunca explicó por qué la eventual existencia de determinadas irregularidades administrativas, durante la ejecución del sistema descentralizado de adquisición de alimentos, exigía necesariamente abandonar un sistema basado en alimentos frescos para sustituirlo por otro sustentado, en gran medida, en productos ultraprocesados. Tampoco explicó por qué era imprescindible concentrar la provisión que anteriormente realizaban numerosos comercios locales en un único proveedor privado. Ni mucho menos acreditó -mediante evidencia científica seria, objetiva y verificable- que el nuevo esquema alimentario preservará o mejorará el estándar nutricional anteriormente alcanzado.

Argumentan sobre la arbitrariedad del acto que modifica el tipo de sistema alimentario, resultando incompatible con el principio de proporcionalidad que gobierna toda actuación estatal cuando se encuentran comprometidos derechos humanos y, más aún, de infancias.

Destacan que las irregularidades eventualmente detectadas eran hechos

7

puntuales, atribuibles a personas determinadas, y critican que la respuesta estatal, en cambio, fue estructural y generalizada.

Insisten en que no discuten cuál es el mejor procedimiento de contratación, ni tampoco pretenden que el Poder Judicial sustituya a la Administración en decisiones de oportunidad, mérito o conveniencia, sino que el Estado Provincial puede reemplazar una política pública alimentaria que privilegie alimentos frescos por otra sustentada en productos ultraprocesados, concentrar simultáneamente su provisión en un único contratista y alterar el estándar de protección del derecho a la alimentación de miles de niñas y niños, invocando irregularidades administrativas que, aún de haber existido, deben corregirse por otros medios mucho menos lesivos para los derechos fundamentales comprometidos.

Consideran objeto de controversia que, de este modo, los comedores podrían transformarse en centros de transición hacia modelos más saludables, en lugar de convertirse en puntos de entrega de alimentos estandarizados, ultraprocesados. Lo verdaderamente relevante reside en establecer si el nuevo sistema garantiza integralmente una alimentación adecuada.

En base a ello, aducen que la sustitución de alimentos frescos, locales y no ultraprocesados por productos industrializados fortificados no satisface, por sí sola, el derecho a una alimentación adecuada de niños y niñas y adolescentes, conforme al interés superior del niño, la Ley de Educación Nacional, la Ley N.º 26061 y el concepto de alimentación adecuada desarrollado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.

Manifiestan que el Anexo III del pliego licitatorio, establece que debe garantizarse: "variabilidad de los menús", con al menos tres menús distintos por semana, buscando además alta aceptación mediante recetas tradicionales. Y señalan que de los aportes presentados por la Empresa no surge esta variabilidad, la misma se reduce a yogurt, leche, budín, galletitas y cereales.

Ilustran que de las fotografías obtenidas de los productos a distribuirse se puede advertir y constatar claramente que los productos que serán entregados en las escuelas en pocos días por el Gobierno Provincial, poseen sellos octogonales (negros con letras blancas) de advertencia. Asimismo, de los envoltorios examinados surge que su composición incluye, entre otros ingredientes: 1. harina de trigo enriquecida; 2. azúcar como segundo ingrediente; 3. óleo vacuno; 4. huevo; 5. suero lácteo; 6. vitaminas y minerales;

8

7. humectantes, entre ellos, glicerina y propilenglicol; 8. diversos emulsionantes; 9. colorante caramelo; 10. aromatizantes artificiales; 11. goma xántica; 12. ácido láctico; 13. propionato de sodio; 14. propionato de calcio; 15. ácido sórbico; destacando que esta formulación acredita que la fortificación con vitaminas y minerales coexiste con una composición industrial compleja. La fortificación industrial de un producto no acredita, por sí sola, su aptitud para constituir la base habitual de una política alimentaria destinada a niños, niñas y adolescentes.

Aclaran que no están afirmando que estos productos sean tóxicos, adulterados o ilícitos. Lo que sostienen es que su incorporación habitual y sistemática a la alimentación escolar exige una evaluación nutricional independiente, adecuada a la edad de sus destinatarios, a la frecuencia de consumo y al conjunto del menú.

En otro apartado, señalan que la información pública disponible de la empresa TEKNOFOOD S.A. no permite conocer el listado completo de ingredientes ni la composición detallada de los productos, y que en su sitio web éstos se presentan como fortificados, con perfil saludable de grasas y sin conservantes ni colorantes artificiales, sin exhibirse imágenes con los sellos

previstos por la Ley N.º 27642.

Aseguran que existe una discordancia entre esa información institucional y los envases efectivamente entregados, en los que aparecen sellos octogonales de advertencia. En particular, del envase del budín surge la presencia de azúcar como segundo ingrediente, óleo vacuno, humectantes, emulsionantes, colorante caramelo, aromatizantes artificiales y conservantes -propionato de sodio, propionato de calcio y ácido sórbico-, lo que, respecto del producto examinado, contradice la comunicación institucional. Ello expone una divergencia que, a su criterio, debe ser aclarada mediante la exhibición de la documentación técnica, los rótulos vigentes y el análisis de los productos.

En lo relativo a la tutela del **Derecho a una Alimentación Adecuada**, citan el art. 11 del PIDESC, incorporado a la Constitución Nacional mediante su artículo 75 inciso 22, y soslayan que no se satisface únicamente mediante la entrega de calorías o de una ración capaz de mitigar momentáneamente el hambre; sino que implica el acceso a los alimentos necesarios para desarrollar una vida sana y activa, considerando las necesidades individuales, la edad, el nivel de actividad, el estado de salud, las tradiciones, la cultura y el entorno de

9

las personas.

Sostienen que la decisión administrativa aquí impugnada no constituye una simple modificación organizativa del sistema de abastecimiento de desayunos y meriendas escolares. Importa, por el contrario, una alteración sustancial de una política pública directamente vinculada con la satisfacción de derechos humanos fundamentales de niñas, niños y adolescentes, circunstancia que exige someter su constitucionalidad a un control judicial particularmente estricto.

Sumado a ello, expresan que la Observación General N.º 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales precisa que el derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse de manera estrecha o restrictiva ni reducirse a un conjunto mínimo de calorías, proteínas o nutrientes determinados. La adecuación comprende la calidad nutricional, la inocuidad, la accesibilidad, la sostenibilidad y la aceptabilidad cultural de los alimentos.

El Estado posee obligaciones de respetar (absteniéndose de adoptar medidas que deterioren el nivel de protección alcanzado), proteger (impidiendo que terceros interfieran en su ejercicio) y garantizar (mediante políticas activas y prestaciones adecuadas cuando las personas no pueden acceder por sí mismas a una alimentación suficiente y saludable) el derecho alimentario.

En esta línea, mencionan la presunción de inconstitucionalidad de las medidas regresivas, al verse reducido el nivel de protección del Estado previamente reconocido respecto de un derecho social. Los derechos humanos no constituyen variables de ajuste, mucho menos cuando sus titulares son niñas, niños y adolescentes, respecto de quienes el orden constitucional impone la máxima protección posible.

Resaltan que la decisión administrativa impugnada debe analizarse conforme al **interés superior del niño**, entendido como una consideración primordial y un mandato de jerarquía constitucional que impone al Estado un deber reforzado de protección cuando se encuentran comprometidas la alimentación, la salud y el desarrollo de niños, niñas y adolescentes.

Afirman que no existe evidencia pública que demuestre que la modificación del sistema haya cumplido ese deber, pues habría respondido a criterios de centralización administrativa y reorganización logística sin demostración científica suficiente sobre sus efectos nutricionales.

Destacan, asimismo, que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de especial protección constitucional, cuya situación de vulnerabilidad exige no sólo

10

evitar daños sino adoptar medidas positivas destinadas a asegurar el pleno

ejercicio de sus derechos, particularmente cuando la alimentación escolar constituye una parte esencial de su alimentación diaria.

En relación al **derecho a la salud**, consideran que éste comprende necesariamente una nutrición adecuada y que toda política alimentaria escolar debe sustentarse en bases científicas sólidas. Advierten que la Administración Provincial no habría exhibido estudios independientes que acrediten que la sustitución de alimentos frescos por productos industrializados preserve iguales estándares nutricionales.

Asimismo manifiestan que la alimentación escolar forma parte del **derecho a la educación**, una alimentación insuficiente o inadecuada repercute sobre la atención, la memoria, el aprendizaje, el rendimiento, la permanencia escolar y el desarrollo cognitivo.

Añaden que la Ley N.º 27642 procura proteger especialmente a niños, niñas y adolescentes frente al consumo de productos con excesos de nutrientes críticos y que los programas de alimentación escolar constituyen una herramienta de nutrición, igualdad de oportunidades, inclusión y aprendizaje.

Ponen énfasis en que, cuando los niños dependen total o parcialmente de los comedores escolares, la calidad de los alimentos adquiere relevancia constitucional directa respecto de los derechos a la salud, la alimentación adecuada, la educación y el desarrollo integral; y que los entornos escolares deben promover hábitos compatibles con una alimentación saludable, por lo que cualquier modificación del sistema debe ser sometida a un escrutinio constitucional y convencional particularmente intenso.

Por otro lado, resaltan la preocupación por la falta de transparencia en el procedimiento de implementación; expresan que las comunidades educativas no fueron convocadas a participar en un proceso deliberativo previo, menos aún difundieron públicamente los estudios que respaldarían la decisión adoptada, tampoco se conocieron instancias de consulta con colegios profesionales de nutricionistas, sociedades científicas, universidades, asociaciones de pediatría ni organismos especializados en alimentación infantil.

Manifiestan que el **principio de razonabilidad**, previsto en el artículo 28 de la Constitución Nacional, exige una adecuada relación entre los fines perseguidos, los medios empleados y las consecuencias generadas. Aun cuando la centralización logística, la estandarización del sistema o la optimización del

11

gasto público pudieran constituir objetivos legítimos, la Administración no explicó por qué resultaba indispensable abandonar el sistema descentralizado ni demostró que el nuevo esquema representara una mejora nutricional, por lo que consideran prima facie, irrazonable la decisión adoptada.

Invocan, asimismo, el **principio de buena administración**, conforme al cual las decisiones estatales deben ser objetivas, imparciales, motivadas, transparentes, participativas, eficaces y respetuosas de los derechos fundamentales. Dicho estándar se encuentra comprometido ante la falta de exteriorización de los estudios técnicos que sustentaron una decisión que afecta la salud y alimentación de niños y niñas.

En cuanto al **deber de fundamentación reforzada**, afirman que las decisiones estatales que afectan derechos humanos deben explicar las razones de la medida, los antecedentes considerados, las alternativas evaluadas y por qué la opción elegida resulta la menos restrictiva. Señalan que no se conocen estudios comparativos entre el sistema anterior y el nuevo, ni se habría explicado la compatibilidad del reemplazo de alimentos frescos por productos industrializados con el interés superior del niño o la preservación de iguales niveles de calidad nutricional.

Sumado a ello, afirman que la **carga de la prueba recae sobre el**

Estado, por haber modificado una política pública consolidada y potencialmente reducido el nivel de protección de un derecho fundamental. Correspondiendo e a la demandada acreditar, mediante evidencia científica seria y objetiva, que la medida mantiene el estándar nutricional anterior, no compromete la salud, respeta el interés superior del niño y resulta compatible con el principio de progresividad; y que, mientras ello no ocurra, corresponde privilegiar la tutela efectiva y preventiva de los derechos comprometidos.

A su vez, añade que el ordenamiento argentino reconoce expresamente el **derecho humano a una alimentación adecuada**, a través de la Ley N.º 25724, el Plan Argentina contra el Hambre y la Ley N.º 27642 de Promoción de la Alimentación Saludable. Esta última no constituye una mera regulación comercial del etiquetado, sino un estándar legal de política sanitaria y alimentaria que debe ser observado especialmente por el Estado al seleccionar y distribuir alimentos en establecimientos educativos.

Asimismo, invocan la **Ley N.º 26061**, que establece la prioridad absoluta de los derechos de niños, niñas y adolescentes, comprendiendo la salud, la

12

alimentación adecuada, el desarrollo integral, la educación y la igualdad real de oportunidades. Afirman que toda decisión estatal que reduzca el nivel de protección alcanzado debe superar un examen estricto de constitucionalidad, y que en el caso no existirían estudios técnicos suficientes ni adecuada participación de la comunidad educativa que justifiquen la modificación del sistema.

Por último, también destacan que la **Ley de Educación Nacional** exige garantizar condiciones favorables al desarrollo integral y que la **Convención sobre los Derechos del Niño** reconoce el derecho al más alto nivel posible de salud y obliga a combatir la malnutrición mediante alimentos nutritivos adecuados.

En otro apartado, exponen que en un sin número de hogares entrerrianos, el desayuno y la merienda que un niño recibe en la escuela no son un complemento: son, muchas veces, la comida más completa - y a veces la única segura- de todo el día. Cuando eso ocurre, el comedor escolar deja de ser un servicio administrativo más del Estado y pasa a ser una institución que sostiene, literalmente, el crecimiento de una generación. Y, ponderan, que este ha sido el cometido del Estado entrerriano, tal como se demuestra con la Circular 2/2023 de la Dirección de Comedores Escolares del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Entre Ríos, la que expresa; "... Cabe aclarar que no podrán adquirirse alimentos que presenten uno o más sellos de advertencia en el etiquetado frontal; conforme a lo estipulado en el Art. 12 de la Ley Nacional N.º 27642 de Promoción de la Alimentación Saludable...".

Reflexionan acerca del papel que cumplen los comedores escolares como instrumentos esenciales para garantizar condiciones que permitan a cada niño, niña y a sus familias acceder progresivamente a una alimentación saludable, autónoma y sostenible.

En consecuencia, ponen de relieve que en las últimas décadas se han observado importantes transformaciones en el patrón alimentario argentino, el cual ha ido transicionado de una alimentación natural y casera a un patrón con predominancia de productos procesados y ultraprocesados con exceso en azúcares, grasas y sodio. Según la 2º Encuesta de Nutrición y Salud, el 41,1% de los niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años tiene sobrepeso y obesidad observándose que son los niveles socioeconómicos más bajos los más afectados. Esto posiciona a Argentina entre los tres países con mayor prevalencia

13

de sobrepeso y obesidad infantil en América Latina y el Caribe, junto con Chile y México.

Sostienen que la obesidad representa específicamente una forma de malnutrición asociada a la desigualdad, vinculada a un círculo vicioso que se retroalimenta donde la alimentación de mala calidad se convierte en una imposición del entorno y de políticas públicas ausentes o ineficaces, como podría configurar el presente caso.

En función de ello, resaltan que la implementación de alimentos no perecederos e industrializados no satisface por sí misma las recomendaciones de las Guías Alimentarias para la Población Argentina. Tales guías promueven el consumo cotidiano de frutas, verduras, legumbres, cereales, carnes, huevos, lácteos y alimentos frescos o mínimamente procesados.

Precisan que si se considera que la infancia constituye una etapa crítica para la formación de hábitos alimentarios que suelen mantenerse durante toda la vida. Las preferencias por determinados sabores, la aceptación de distintos alimentos y las prácticas cotidianas de alimentación se construyen mediante procesos repetidos de exposición, aprendizaje y socialización. En consecuencia, la disponibilidad cotidiana de alimentos ultraprocesados dentro del ámbito escolar contribuye a normalizar su consumo e incorporarlos como parte de la alimentación habitual.

Por su parte, la actora también resalta que el propio **Decreto 852/2026** reconoce que la contratación tiene por objeto la provisión, logística y distribución de alimentos no perecederos destinados a desayunos y meriendas en los comedores escolares de la Provincia. La decisión administrativa evidencia que el cambio implementado no consiste en la simple adquisición de determinados productos, sino en la adopción de un nuevo modelo provincial de alimentación escolar basado en alimentos no perecederos, con vigencia prevista para los ciclos lectivos 2026 y 2027 y posibilidad de prórroga para el ciclo 2028. Ello confirma el carácter estructural de la política pública aquí cuestionada y la necesidad de verificar su compatibilidad con el derecho de niños, niñas y adolescentes a una alimentación adecuada.

Refuerzan que uno de los pedidos centrales de este proceso colectivo es que la Provincia exhiba los antecedentes técnicos, nutricionales y sanitarios que habrían sustentado la adopción de esta política alimentaria, ya que no aparecen explicitados en el acto administrativo que la aprueba.

14

Exponen que de la documentación licitatoria surge claramente la insuficiencia de los parámetros utilizados para garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada. El sistema de evaluación de las ofertas otorga puntaje por: cumplimiento de requisitos nutricionales mínimos; fortificación con vitaminas; logística; experiencia; calidad documental. No aparece como criterio de evaluación: el carácter de alimentos frescos; alimentos mínimamente procesados; cumplimiento de Guías Alimentarias; soberanía alimentaria; producción local; reducción de ultraprocesados; alimentación saludable según Ley N.º 27642.

Concluyen que la licitación privilegia variables nutricionales mínimas y logísticas, sin incorporar criterios vinculados con el concepto integral de alimentación adecuada que desarrollan el PIDESC, la Observación General N° 12 y la doctrina utilizada.

En base a ello, argumentan que la Provincia de Entre Ríos no ha puesto a disposición de manera pública una evaluación integral que demuestre que el nuevo sistema resulta igual o superior al anterior en términos nutricionales, sanitarios, sociales y culturales. Afirman que debe acreditar, con suficiencia, que el sistema alimentario, considerado en su conjunto, resulta adecuado para sus destinatarios: niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad.

A renglón seguido, aluden al **Principio de no regresividad**, el cual impone

que una vez alcanzado determinado nivel de protección de un derecho social, el Estado no puede disminuirlo arbitrariamente.

Ponderan que no se trata de una mera declaración programática, sino de una obligación jurídica exigible. La sustitución de alimentos frescos, locales o elaborados en los establecimientos por productos industrializados constituye una modificación sustancial del nivel de protección anteriormente alcanzado.

La Provincia debe acreditar que el nuevo sistema garantiza, como mínimo, un nivel de protección equivalente al anterior y que no sacrifica la calidad alimentaria en función del menor costo o la mayor facilidad operativa.

Reclaman el deber del Estado de actuar con coherencia institucional, en relación a que, con anterioridad a la sanción de la Ley N.º 27642, la Provincia de Entre Ríos suscribió el Consenso Interinstitucional Entrerriano sobre Etiquetado Frontal en Alimentos, respaldando expresamente el proyecto de Ley de Promoción de la Alimentación Saludable.

Destacan que lo llamativo es que fue suscripto, entre otros organismos, por

15

el Ministerio de Salud, el Instituto de Control de la Alimentación y Bromatología 68 (ICAB), la Subsecretaría de Políticas Alimentarias y la Dirección de Comedores del entonces Ministerio de Desarrollo Social; es decir, por los mismos organismos provinciales que intervienen o han intervenido en el diseño y ejecución de las políticas alimentarias escolares.

Señalan como una evidente contradicción la letra de la Circular 2 y Circular 5, emitidas por la Dirección de Comedores Escolares de la Provincia, que determinan la prohibición de adquisición y puesta a disposición de los alumnos de 69 determinados alimentos que hoy integran los que serán distribuidos por la firma TEKNOFOOD.

En este sentido postulan que la política alimentaria educativa debe, por ello, guardar coherencia con los objetivos sanitarios establecidos por la Nación y las provincias.

Por otro lado, la actora asevera que los cuestionamientos formulados no constituyen afirmaciones arbitrarias ni expresiones destinadas a desacreditar a la empresa adjudicataria TEKNOFOOD S.A., puesto que no están diciendo que los productos sean tóxicos, adulterados o ilícitos.

Destaca que la pretensión se dirige contra la omisión estatal de información, evaluación, participación y control, y no contra una actividad empresarial lícita.

Finalmente ofrece prueba, funda en derecho, efectúa reserva del caso federal, solicita se disponga la reserva de los datos personales, documentos nacionales de identidad, domicilios y demás información sensible de los niños, niñas y adolescentes representados, evitando su difusión en las actuaciones y registros de acceso público, se haga lugar a la acción y ordene a la Provincia adecuar el sistema de alimentación escolar a los estándares constitucionales, convencionales y legales vigentes, con costas a la demandada y se regulen los honorarios correspondientes y justos.

2.- Que en fecha 31 de julio de 2026, de conformidad a lo establecido en el Anexo II "Reglamento de Actuación de procesos colectivos", aprobado por Acuerdo General del Superior Tribunal de Justicia N° 33/16 del 17/11/16, se requirió por Secretaría informe al **Registro Público de Procesos Colectivos de Entre Ríos** respecto a la existencia de un proceso colectivo ya inscripto que guarde sustancial semejanza con el presente en la afectación de los derechos de incidencia colectiva que se esgrimen en la demanda.

Paralelamente, en función de lo establecido en el art. 207 de la Constitución

16

Provincial, 26 inc. "a" de la Ley N.º 10407 y Anexo I, pto. 6 inc. "d" del Reglamento de Procesos Colectivos aprobado por Acuerdo STJER N° 33/16 del 17/11/2016, se dio intervención al **Ministerio Público Fiscal**, por el plazo de

ley (3 días), a los efectos de brindar opinión sobre el trámite a imprimir a las presentes en lo referido a la aplicación del Reglamento citado, y el tipo de proceso allí reglado, a partir de la verificación del cumplimiento –por parte de la actora- de los requisitos establecidos en el pto. II del Anexo II del mismo. Que encontrándose cumplimentadas las exigencias de los arts. 6º y 7º de la Ley N.º 8369 de Procedimientos Constitucionales, y siendo – en principio formalmente procedente la acción instaurada, dispuso librar mandamiento a la accionada, para que en el plazo de SIETE (7) DÍAS, informe sobre la exactitud del hecho que motivó la demanda –cuyas copias se acompañarán- y en caso afirmativo la razón en que se funda su actitud. Se les hizo saber, asimismo, que la recepción del mandamiento importaba el traslado correspondiente y la oportunidad de ser oída.

En fecha 03/08/2026, desde la Secretaria de Superintendencia N.º 3 del STJER, Dr. Eduardo A. RODRÍGUEZ VAGARÍA, informó, tal como lo prevé el punto 2, punto b) del Anexo I, que al día de la fecha no se encontraban registradas en el Registro de Procesos Colectivos del Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos, acciones que involucren a las partes mencionadas con idéntico o similar objeto al aludido y solicitó la remisión a ese registro de la resolución que disponga su inscripción. Seguidamente en fecha 04/08/2026 se hizo saber que se inscribió la presente acción en el Registro de Procesos Colectivos de manera provisoria; y de manera definitiva en fecha 06/08/2026.

3.- En igual fecha la **Sra. Fiscal Auxiliar Dra. Natalia B. TAFFAREL**, se expidió en relación a la vinculación en el presente proceso a los efectos de brindar opinión sobre el trámite a imprimir a las presentes en lo referido a la aplicación del Reglamento de Procesos Colectivos aprobado por Acuerdo STJER N.º 33/16 del 17/11/2016, y el tipo de proceso allí reglado, a partir de la verificación del cumplimiento –por parte de la actora- de los requisitos establecidos en el pto. II del art. 2 del Anexo II del mismo.

En este sentido la representante del Ministerio Público Fiscal entendió acertado el trámite dado a la presente, de acuerdo al precedente de la CSJN "Halabi" -24 de febrero de 2009-, considerando que los requisitos establecidos en el reglamento de mención se hallan prima facie cumplimentados.

17

En el mismo sentido se expidió el **Sr. representante del Ministerio Público Pupilar, Dr. Arnoldo LOBBOSCO**, quien en ejercicio de sus atribuciones y en salvaguarda del interés superior de los niños, niñas y adolescentes, dictaminó favorablemente por el acogimiento de la acción de amparo colectivo y las medidas cautelares solicitadas.

4.- Posteriormente, se presentan **Julio César RODRIGUEZ SIGNES**, Fiscal de Estado y **Martín A. RETTORE ELENA**, Fiscal Adjunto de la Fiscalía de Estado de Entre Ríos, y produjeron el informe del art. 8 de la Ley N.º 8369, solicitando se declare inadmisibile e improcedente la acción de amparo impetrada por los actores, con costas a su cargo por litigación inoficiosa.

De manera preliminar invocan **falta de legitimación activa** bajo el argumento de que nuestro ordenamiento jurídico no consagra una acción popular ni otorga una habilitación indiscriminada o abstracta a favor de cualquier persona jurídica.

Consideran que para que una asociación posea representación adecuada y legitimación procesal activa, debía demostrar un vínculo directo, específico y congruente entre sus fines constitutivos y el bien jurídico protegido en la pretensión judicial.

Sostienen que no surge de los estatutos de las asociaciones que se encuentren jurídicamente habilitadas para iniciar la acción de amparo que suscriben, a la par de los progenitores de determinados Niños, Niñas y

Adolescentes (NNA), advirtiendo, sin hesitación, la falta de legitimación para obrar de ambas asociaciones por falta de interés legítimo y directo, conforme art. 43 -segundo párrafo- de la Constitución Nacional.

En igual sentido, señalan el objeto social ajeno de AGMER y la existencia de una palmaria incongruencia sustancial con la pretensión, en virtud de la materia debatida en este amparo (ejecución de un contrato administrativo sobre suministro de desayunos y meriendas escolares para alumnos de establecimientos públicos). Los beneficiarios del servicio son los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) en su condición de estudiantes y destinatarios de políticas sociales, no el personal docente en el ejercicio de su relación de empleo público y condiciones laborales.

Por ello consideran que AGMER carece de atribuciones legales y constitucionales para subrogarse en la voluntad familiar o arrogarse una tutoría colectiva sobre la nutrición de los alumnos entrerrianos y no representa sus

18

intereses de alimentación saludable de NNA entrerrianos.

Además, mencionan que un número considerable de directivos han expresado disconformidad con tener que llevar adelante la tarea de compras a través del sistema descentralizado.

En relación a la FUNDACIÓN CAUCE, afirman -al igual que con AGMER- que su objeto asociativo es ajeno a los derechos sobre alimentación saludable de NNA entrerrianos; sostienen que la controversia planteada resulta totalmente ajena al fin socio-ambiental de la fundación y verifica la ausencia de interés legítimo directo o colectivo conexo.

Mencionan que la entidad carece de la cualidad de "afectada" y no encuadra en la categoría de "asociación que propenda a esos fines" (salud alimentaria infantil) exigida por el art. 43 de la Carta Magna, y en apoyo a su postura, citan la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa "Universidad Nacional de Rosario c/ Provincia de Entre Ríos y otro s/ amparo ambiental".

Agregan, que la CSJN reafirma que el juez debe verificar de oficio y a instancia de parte, la representación adecuada, la cual se destruye cuando la asociación pretende accionar fuera del objeto para el cual fue creada y autorizada a funcionar.

A todo evento, enfatizan que si lo pretendido es información pública -pretensiones a), b), c) y e)- corresponde aplicar el capítulo de inadmisibilidad por incumplimiento de la Ley N.º 11191.

Soslayan que despejada la falta de legitimación activa para obrar en el proceso por falta de interés directo de AGMER y FUNDACIÓN CAUCE en relación al nivel nutricional y alimentación de NNA, un reducido grupo de progenitores pretende atribuirse la representación de la totalidad de los niños, niñas y adolescentes y sus familias de la Provincia de Entre Ríos.

Invocan la doctrina de la Corte Suprema a partir de "**Halabi**" y sus continuadores, según la cual la procedencia de una acción colectiva sobre derechos individuales homogéneos exige un hecho único o continuado, una pretensión centrada en los efectos comunes y una adecuada representación del colectivo. Afirman, que este último requisito no se encuentra satisfecho, por cuanto los progenitores actores carecen de mandato, delegación o representación legal respecto del resto de las familias de la provincia.

Sostienen, además, que existe heterogeneidad de realidades territoriales,

19

nutricionales, culturales y socioeconómicas, por lo que la valoración negativa del nuevo sistema efectuada por algunos demandantes no reflejaría una voluntad uniforme de todos los representantes de niños, niñas y adolescentes.

Añaden, que extender los efectos del proceso a quienes no comparecieron

afectaría su derecho de defensa y su facultad de decidir respecto de la alimentación de sus hijos.

También señalan una contradicción en el planteo, pues los actores afirman que no pretenden sustituir el criterio técnico de la Administración, pero al mismo tiempo cuestionan la política pública y solicitan medidas que, según la demandada, implicarían reemplazar judicialmente decisiones propias del Poder Ejecutivo.

Finalmente sostienen, en este punto, que la existencia de los Decretos N.º 852/2026 y N.º 1983/26 no basta para configurar un hecho único, si no se acredita un perjuicio concreto, sustancial y homogéneo respecto de toda la clase. Concluyen que, al no existir un interés uniforme ni una representación adecuada del colectivo, la acción de clase resulta improcedente y que la vía elegida invade competencias propias de la Administración.

Al **contestar la demanda**, de manera previa, proponen desarrollar dos aspectos: uno vinculado al acceso a la información pública, haciendo referencia a que la Dirección de Comedores Escolares ha emitido y entregado informe sobre otros programas de Comedores escolares que garantizan el derecho a una alimentación saludable para los estudiantes durante la jornada escolar que da cuenta del panorama nutricional y la implementación paulatina. Sin perjuicio de ello, el amparo por acceso a la información pública es inadmisibles e improcedente por incumplimiento de la normativa provincial N.º 11191.

Y el otro aspecto, referido a la discusión de políticas públicas y su forma de implementación y control estatal como competencia constitucional de determinados órganos, por parte de ciudadanos que acuden a las vías judiciales ante un poder que carece de competencia para determinar técnicamente la implementación de políticas públicas, para las que fue establecido otro poder estatal (P.E.).

En este sentido afirman que no está en discusión el derecho a una alimentación saludable de NNA, sino “el cómo” se va a garantizar esa prerrogativa.

Efectúan negativa de los hechos y afirmaciones vertidas por parte de la

20

actora, se explayan sobre la **inadmisibilidad de la acción** y en relación a ello citan el art. 13 de la Constitución de Entre Ríos y la Ley Provincial N.º 11191 de Acceso a la Información Pública vigente, que establece el marco general para su desenvolvimiento y crea la Oficina de Acceso a la Información Pública (OAIP). En tal sentido advierten que los puntos a) b) c) y e) que se consignan en la demanda de amparo se dirigen a obtener información pública y por tanto el tratamiento de ello debe seguir el análisis que corresponde en torno a las disposiciones de la Ley N.º 11191 que todos los demandantes debieron seguir. Destacan que el patrocinante de los representantes legales de NNA, Dr. PAGLIOTTO, ya había solicitado información de este mismo tema (RU 3442904), lo que les permite afirmar que la acción de amparo resulta inadmisibles, no solo por la inexistencia de una solicitud previa (de AGMER y Fundación CAUCE) de acceso a la información sino porque se acredita que el Dr. PAGLIOTTO patrocinante de “Varios Padres” solicitó información pública generando el expediente administrativo RU 3442904 y simultáneamente interpuso amparo por información pública sin respetar el debido encuadre jurídico con cumplimiento adecuado del procedimiento administrativo previsto por la Ley Provincial N.º 11191.

De esta manera evidencian que los codemandantes acudieron infundadamente a una acción de carácter excepcional y restrictivo como el amparo, incorrectamente incoada porque las vías ordinarias debían ser legalmente tramitadas, conforme establece el art. 3 de LPC; y en lo tocante a los

padres que representan a sus hijos menores y cuentan con el asesoramiento y patrocinio letrado del Dr. PAGLIOTTO como solicitante de información pública previo al planteo de amparo, entienden que se configura la tipicidad legal del inciso b) del art. 3 LPC.

Desde cualquier perspectiva que se analice este aspecto de la demanda sobre acceso a la información pública, afirman que el amparo resulta inadmisibile de manera contundente.

Sumado a ello explican que la desestimación de la demanda se torna ineludible respecto de los puntos que procuran impugnar la validez del Decreto N.º 852/2026 y la ejecución del contrato de provisión alimentaria, en virtud de lo cual los coaccionantes pretenden cuestionar la legitimidad y oportunidad de la actuación estatal, incurriendo en un apartamiento manifiesto de las vías ordinarias idóneas e invadiendo la competencia del juez natural del fuero

21

contencioso administrativo.

Postulan que son los amparistas quienes deben probar que no existen otros carriles ordinarios, que los han agotado, o bien, que no los han promovido o concluido por ser estériles a la hora de tutelar su derecho; y que vienen a denunciar una hipotética obstaculización o violación del derecho de NNA a una alimentación saludable sobre una inminente, pero no actual ni cierta, implementación de un sistema centralizado de desayunos y meriendas en comedores escolares que los actores descalifican, por considerar que el anterior era mejor.

Reducen la pretensión de la amparista a un inconformismo que busca modificar las decisiones gubernamentales canalizadas mediante una contratación pública por el Estado Provincial, a través del procedimiento administrativo establecido por la Ley N.º 5140; que da cuenta de un objeto de debate, de imposible dilucidación a través de un marco cognoscitivo tan acotado como el previsto en la Ley N.º 8369.

En relación al **Principio de Juez Natural** (Art. 18 CN) aducen que la revisión de la legalidad de los actos administrativos de alcance general (Decreto N.º 852/2026), así como el control de los procedimientos licitatorios y contractuales tramitados bajo la Ley N.º 5140, es una atribución exclusiva y excluyente del fuero Contencioso Administrativo de la Provincia de Entre Ríos (Ley N.º 7060 Código Procesal Contencioso Administrativo).

En este sentido, consideran que pretender forzar la intervención de un juez de amparo para dirimir el fondo de un contrato administrativo no solo desnaturaliza la vía de excepción, sino que conculca de manera directa la garantía constitucional del Juez Natural y las reglas de competencia de orden público.

Por ello concluyen que el debate planteado por los amparistas involucra cuestiones complejas de naturaleza técnica, fáctica y jurídica que resultan de imposible dilucidación en el marco cognoscitivo sumario, exiguo y acotado de la acción de amparo (art. 3, inc. a), de la Ley N.º 8369), debiendo tramitarse por la Ley de Procedimientos Administrativos y la acción contencioso-administrativa, vías que garantizan la amplitud probatoria adecuada (compleja y voluminosa) y el respeto irrestricto al debido proceso y a la bilateralidad.

Sumado a ello, aseguran que la parte actora no logra acreditar el cumplimiento de los recaudos exigidos por los artículos 1º y 2º de la LPC para

22

habilitar la procedencia de la acción interpuesta.

Mencionan que los actores indican que no están discutiendo la licitación pública ni la contratación, y las cuestiones técnico contables, y por ello la materia discutida, entienden, finca únicamente en una supuesta arbitrariedad o falta de sustento de los aspectos técnico nutricionales.

Evidencian que la configuración del acceso a alimentación saludable en comedores presenta un modelo mixto que combina: los almuerzos, las compras descentralizadas para alimentos frescos, la elaboración local de los menús, las pautas nutricionales provinciales. Lo único que cambia es el desayuno y la merienda. Y esto se sustenta no solo con los informes que acompañan sino también con la documentación que describen los Mosaicos de menú correspondientes a invierno y verano de los cuales surge el panorama completo sobre la alimentación saludable de los NNA de comedores escolares y no solo un recorte sesgado sobre desayunos y meriendas.

Niegan que exista la alternativa: "alimentos naturales vs alimentos fortificados." La verdadera alternativa es: "desayuno desorganizado, desigual e imposible de controlar" vs "desayuno estandarizado, nutricionalmente diseñado y trazable."

En la misma senda, sostienen carencia absoluta de prueba que demuestre con números y datos concretos que el anterior sistema descentralizado garantizaba la nutrición de NNA en escuelas. Menos aún han demostrado que los encargados de adquirir los ingredientes para desayunos y meriendas hayan contemplado la compra de productos sin sellos de etiquetado frontal (yogures, galletitas, alfajores, chocolatada, etc.).

Resaltan que esa parte presenta datos documentales concretos que dan cuenta de las falencias del sistema discrecional y descentralizado (al menos en lo que refiere a los desayunos y meriendas) que deja fuera el control y la transparencia en la utilización de los fondos públicos y en su aplicación a los fines y objetivos de la agenda pública en torno a los derechos de NNA.

La demandada sostiene que las constancias administrativas incorporadas -relevamientos de comedores, especificaciones técnicas de los alimentos y previsiones de la licitación- desvirtúan la alegada ilegitimidad, arbitrariedad o inconstitucionalidad de la política cuestionada.

Indican que los productos deben ajustarse al Código Alimentario Argentino y a las normas del Mercosur, que el ICAB se reserva facultades de auditoría y

23

control y que la contratación se realizó mediante licitación pública, procedimiento que -afirman- no ha sido cuestionado por los actores.

Aducen que, si bien no se controvierte el derecho de niños, niñas y adolescentes a recibir una alimentación adecuada, sana, segura y sostenible, corresponde a los poderes ejecutivo y legislativo determinar concretamente el modo de instrumentarlo.

Entienden que la pretensión persigue someter al control judicial el criterio técnico de la Administración y fijar judicialmente el contenido de conceptos jurídicos indeterminados, invadiendo competencias propias de los otros poderes.

Afirman que la actividad administrativa cuestionada se encuentra comprendida dentro de las potestades estatales de regulación, fiscalización y control y constituye una política pública destinada a mejorar parámetros de calidad, la distribución de alimentos y el control del patrimonio provincial.

Argumentan, además, que la parte actora intenta imponer por vía judicial su desacuerdo con la política pública, sin acreditar una violación actual y cierta de derechos.

Apuntan que el contrato se encuentra vigente, que los Decretos N.º 852/26 y 1983/26 fueron dictados en ejercicio de facultades legítimas del Poder Ejecutivo y que el régimen de Orden de Compra Abierta y el pliego licitatorio permiten rechazar entregas que no reúnan las condiciones de calidad y exigir su reemplazo para garantizar la continuidad del servicio.

En ese marco, expresan que, ante la eventual entrega de productos que no reúnan la calidad nutricional exigida, existen mecanismos normativos para

rechazarlos y requerir su sustitución, expresando el compromiso del Poder Ejecutivo de no recibir productos con indicaciones de excesos de azúcares, sodio, grasas u otros componentes incompatibles con una nutrición completa y saludable.

Finalmente, rechazan la analogía con el precedente “Villagrán Morales y otros vs. Guatemala”, por considerar que se trata de situaciones incomparables: mientras aquel caso versó sobre ejecuciones extrajudiciales y violaciones al derecho a la vida de niños en situación de calle, en autos, se debate la ejecución y logística de una política pública de asistencia alimentaria.

Sostienen que la equiparación constituye una falsa analogía y que el conflicto refleja, en definitiva, un desacuerdo con la modalidad de gestión adoptada por el Poder Ejecutivo.

24

Finalmente resaltan, que Ley de Etiquetado Frontal no ha sido materia de adhesión por la provincia y por tanto no resulta posible infringirla en este territorio. Máxime, considerando, que la propia ley nacional establece un dispositivo específico para lo que atañe a las competencias de las provincias en cuanto a la reglamentación de entornos escolares saludables y las compras públicas.

Aluden que anteriormente al dictado de esa Ley Nacional, la Provincia de Entre Ríos dictó su propia normativa: Ley N.º 10594 que incluye un Programa de Alimentación Saludable por el que se promueve que ésta sea variada y segura para NNA en edad escolar a través de políticas promoción y prevención, así como del control y redefinición de la oferta de alimentos y bebidas disponibles en cantinas, kioscos o espacios similares dentro de los establecimientos educativos.

Afirman que la Ley Provincial N.º 10594 no ha sido atacada ni denunciada por los demandantes, por ende resulta plenamente vigente y aplicable en armonía con las restantes normas de carácter constitucional e internacional a las que la provincia ajusta su accionar. A ella responde el resguardo del derecho de NNA que los accionantes dicen lesionado (pero no lo prueban).

Por último ofrecen prueba, formalizan reserva del caso federal y solicitan se declare inadmisibile e improcedente la acción de amparo impetrada por los actores, con costas a su cargo por litigación inoficiosa.

5.- Corrida la vista al **Representante del Ministerio Público de la Defensa**, el **Dr. Arnoldo C.C. LOBBOSCO**, en ejercicio de la representación complementaria prevista en el art. 103 del Código Civil y Comercial y en la Ley N.º 10407, ratifica y amplía su dictamen anterior, considerando justificada su intervención activa y de contralor por la naturaleza colectiva de la acción y la presunta afectación de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes, en resguardo de su interés superior.

En primer lugar, se expide en relación al planteo del SUPERIOR GOBIERNO sobre la **falta de legitimación**, y asevera que los progenitores se encuentran habilitados para accionar en defensa de sus hijos en virtud de la responsabilidad parental, que comprende los deberes de cuidado, protección, salud, alimentación y desarrollo integral -conforme a los artículos 26, 638, 639 y concordantes del Código Civil y Comercial de la Nación-.

Destaca además, la situación de vulnerabilidad social, económica, alimentaria y sanitaria de quienes asisten a comedores escolares.

25

Respecto de AGMER, considera que su legitimación deriva de la representación de los trabajadores de la educación y de su personería gremial, señalando que la calidad nutricional de los alimentos repercute en el desarrollo, aprendizaje, salud y bienestar de los alumnos y en las condiciones materiales del sistema educativo; añade que los docentes integran funcionalmente el equipo necesario para el funcionamiento de los comedores escolares.

En cuanto a Fundación CAUCE, entiende que se encuentra legitimada porque su objeto estatutario comprende la tutela de derechos humanos vinculados con condiciones ambientales, sociales e institucionales adecuadas, particularmente la salud y la alimentación saludable de niños, niñas y adolescentes vulnerables.

Por otra parte, rechaza el planteo relacionado al incorrecto encuadre colectivo y entiende cumplidos los presupuestos establecidos en **"Halabi"**: alega que existe una **causa fáctica común**, constituida por la implementación provincial de un sistema uniforme de desayunos y meriendas con productos predeterminados que se aplica de manera general a los niños, niñas y adolescentes incluidos en el programa alimentario escolar; una **pretensión dirigida a los efectos colectivos**, tendiente a evitar la afectación del derecho a una alimentación adecuada y el daño que pudiera derivarse de la ingesta diaria de alimentos cuya adecuación integral no ha sido acreditada; y una **clase determinada o determinable**, integrada por niños, niñas y adolescentes de aproximadamente 847 establecimientos educativos provinciales.

Añade que exigir procesos individuales sería inconveniente, costoso e ineficaz y generaría riesgo de sentencias contradictorias.

Frente al argumento de que las cuestiones de información pública deben tramitar por la Ley Provincial N.º 11191 y que existen vías ordinarias, argumenta que la acción **no se limita al acceso a información**, sino que procura la tutela inmediata de derechos fundamentales; la información requerida resulta necesaria para evaluar la razonabilidad y legalidad de la política alimentaria.

Considera que no existe otra vía con la premura necesaria y que la demora podría tornar ilusoria la tutela, dado que los efectos de una alimentación inadecuada sobre la salud, crecimiento, desarrollo cognitivo y aprendizaje pueden ser acumulativos y de difícil reversión.

Respecto de la alegada **invasión de competencias**, afirma que el Poder Judicial debe ejercer el control de constitucionalidad y legalidad cuando se

26

denuncia una ilegitimidad manifiesta o vulneración de derechos fundamentales.

Expresa que no se pretende sustituir el criterio técnico de la Administración, sino controlar si la modificación general del sistema fue precedida por una evaluación suficiente y si cumple los estándares legales de alimentación saludable, adecuada, variada y segura.

Considera configurada una amenaza inminente por la implementación del nuevo sistema de desayunos y meriendas mediante productos industrializados predeterminados, con posible desplazamiento de alimentos frescos y elaboraciones locales, y por la posibilidad de distribución de productos con sellos de advertencia.

Pone de relieve que cada jornada en que se proporcione una prestación cuya adecuación nutricional no haya sido suficientemente acreditada representa un daño potencialmente irreparable.

Señala que no se habrían puesto a disposición estudios técnicos, informes, dictámenes profesionales o evaluaciones nutricionales, sanitarias, sociales y culturales que permitan verificar integralmente el nuevo sistema, y afirma que las razones económicas, logísticas o de simplificación administrativa no bastan para justificar una reducción del estándar de protección.

Entiende que corresponde al Estado acreditar mediante evidencia científica seria, objetiva e independiente que el nuevo régimen mantiene o mejora el nivel de protección anterior.

En lo atinente a la Ley N.º 27642, argumenta que, aún cuando Entre Ríos no hubiera adherido formalmente, sus principios se vinculan con el bloque de constitucionalidad y los tratados internacionales; agrega que la Provincia

manifestó su compromiso con la alimentación saludable mediante la Ley N.º 10867 y el Consenso Interinstitucional Entrerriano sobre Etiquetado Frontal, y que la Circular N.º 2/2023 de la Dirección de Comedores prohíbe adquirir alimentos con sellos de advertencia.

Respecto del precedente "Villagrán Morales y otros vs. Guatemala", aclara que su invocación no procura equiparar los hechos, sino recoger el principio según el cual el derecho a la vida comprende también el acceso a condiciones que garanticen una existencia digna, especialmente respecto de niños, niñas y adolescentes vulnerables.

En pos de la viabilidad de la presente acción, invoca el **derecho a una alimentación adecuada y saludable**, vinculado con la vida digna y la salud,

27

reconocido en diversos tratados internacionales con jerarquía constitucional, señalando que comprende no sólo la provisión de calorías sino también calidad nutricional, inocuidad, accesibilidad, sostenibilidad y aceptabilidad cultural de los alimentos.

Asimismo, destaca el **interés superior del niño**, consagrado en el art. 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño y el art. 1 de la Ley N.º 26061 que impone que toda decisión estatal o judicial priorice la protección efectiva de la salud y desarrollo de los niños, niñas y adolescentes. Sus derechos deben prevalecer frente a otros intereses igualmente legítimos (art. 2 y 3).

Invoca también el **principio de no regresividad**, entendiendo que la reducción del nivel de protección de un derecho social exige al Estado demostrar un fin constitucional imperioso, necesidad estricta y ausencia de alternativas menos lesivas. La sustitución de alimentos frescos por productos industrializados sin justificación técnica suficiente constituye una modificación sustancial del nivel de protección alcanzado; el **deber de coherencia estatal** (Doctrina de los Actos Propios), por las posiciones provinciales previamente asumidas sobre etiquetado frontal; y el carácter del amparo como acción preventiva de daños.

Además expresa que la Circular N.º 2/2023 de la Dirección Provincial de Comedores Escolares prohíbe la adquisición de alimentos con sellos de advertencia, lo que evidencia una contradicción con la política actual.

Enfatiza que la presente acción de amparo, al buscar la tutela inmediata del derecho a una alimentación adecuada y saludable para los niños, niñas y adolescentes constituye una legítima acción preventiva de daños en los términos de los art. 1708, 1710 y 1713 del Código Civil y Comercial de la Nación.

La provisión de alimentos industrializados con sellos de advertencia, sin justificación técnica y en contradicción con la normativa de alimentación saludable, configura una omisión antijurídica que hace previsible la producción de daños a la salud de los niños, niñas y adolescentes.

Finalmente, indica que la carga de la prueba corresponde al Estado, quien debe acreditar con evidencia científica seria y objetiva que el nuevo sistema mantiene el estándar nutricional anterior, no compromete la salud, respeta el interés superior del niño y resulta compatible con la progresividad.

Entiende aplicable el principio **in dubio pro infancia**, según el cual, frente a la incertidumbre acerca de cuál decisión protege mejor los derechos de los niños, debe adoptarse aquella que otorgue mayor tutela. Criterio que deriva del

28

interés superior del niño y del principio pro persona.

Por último dictamina en sentido favorable al acogimiento de la acción de amparo colectivo y de las medidas cautelares solicitadas, en salvaguarda del interés superior de los niños, niñas y adolescentes.

6.- En virtud de la **presentación efectuada en fecha 13 de agosto de 2026** por VARIOS PADRES en rep. de sus hijos menores, con el patrocinio letrado de los abogados María Aldana SASIA y Rubén Alberto PAGLIOTTO; ASOC.

GREMIAL AGMER, representada por la Dra. Verónica FISCHBACH y FUNDACIÓN CAUCE bajo la representación jurídica de la Dra. Valeria ENDERLE, acerca de lo ocurrido en el correo que acopia formularios Google y adhesión a la demanda, en fecha 14 de agosto, dispuso que resultando razonable el tiempo aún disponible para efectivizar las presentaciones interesadas, se esté al plazo de siete días conferido, según lo aclarado en fecha 10/08/2026 -el que vencería el día 16 de agosto próximo-.

En la misma resolución se tuvo por presentado al Sr. DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE PARANÁ, Dr. Lisandro Fidel AMAVET, con el patrocinio letrado del Dr. Guillermo RODRÍGUEZ MONTIEL; a mérito de la normativa institucional invocada.

7.- Que se presenta **Josefina MARTINEZ GARBINO**, DNI N.º 21.514.864, en carácter de **Presidenta y en representación del COLEGIO DE NUTRICIONISTAS DE ENTRE RÍOS**, con el patrocinio letrado del **Dr. Humberto Carlos Antonio RE**, en calidad de interesados y representantes de intereses colectivos de la salud nutricional pública y expresa la adhesión en forma integral a la pretensión de la demanda, solicitando que se ordene la prohibición de servir alimentos con sellos de advertencia en los comedores escolares y que se mantenga vigente el sistema anterior de desayunos y meriendas, basado en la provisión descentralizada de alimentos frescos y saludables.

Respecto de su **legitimación**, sostiene que la Ley Provincial N.º 9806 configura al Colegio de Nutricionistas de la Provincia de Entre Ríos (CONUER) como una persona jurídica de derecho público, investida del contralor técnico y ético superior de la disciplina en la provincia, y le atribuye funciones vinculadas con la **defensa de la salud pública, intervención en políticas alimentarias y resguardo de incumbencias profesionales**. Cita los artículos 4, 27 y 30 -inc. 1, 7, 11, 12, 13, 14, 15- de dicha ley, referidos al estudio y solución de

problemas que afecten la salud pública, a la actividad de los nutricionistas y a sus funciones en alimentación colectiva, educación, tecnología alimentaria, economía, investigación bromatológica, vigilancia nutricional y planificación de la política alimentaria provincial.

En relación a los hechos, plantea en primer término un **conflicto con la Ley N.º 27642 de Promoción de la Alimentación Saludable**. Analiza que el sistema centralizado vulnera el artículo 12, que prohíbe que alimentos o bebidas alcohólicas con al menos un sello de advertencia o leyenda precautoria sean ofrecidos, comercializados o distribuidos en establecimientos educativos de nivel inicial, primario y secundario; en su opinión, la distribución masiva de ultraprocesados con rotulado frontal de advertencia viola ese límite normativo. Relata también, que durante los últimos años la Provincia había desarrollado acciones y lineamientos destinados a promover entornos escolares saludables y una mejor calidad nutricional, en concordancia con los principios establecidos por la Ley Nacional N.º 27642 de Promoción de la Alimentación Saludable.

Refiere que las Circulares N.º 16 y N.º 5/2026 de la Dirección de Comedores establecieron restricciones para la adquisición y utilización de alimentos ultraprocesados y productos de bajo valor nutricional, restricciones que continuarían vigentes para los almuerzos.

En este sentido, considera que con el nuevo sistema existirían "dos estándares completamente distintos" entre el almuerzo y el desayuno/merienda; con el primero se cumpliría con la Ley N.º 27642 y con el otro no.

Sumado a ello, menciona que no se habría difundido el diagnóstico técnico que fundamentó la implementación del nuevo sistema ni los indicadores

previstos para evaluar su impacto nutricional, sanitario, educativo, económico y social.

Destaca que el Colegio solicitó formalmente esa información y no obtuvo respuesta.

Desde la evidencia epidemiológica y la ciencia nutricional, sostiene que la adición sintética de vitaminas y minerales a productos ultraprocesados "no neutraliza los efectos nocivos de su matriz alimentaria".

Revela la presencia de azúcares libres, grasas saturadas, sodio y aditivos tecnológicos, y afirma que ello estimula patrones de consumo hiperpalatables, altera la microbiota intestinal y predispone tempranamente al desarrollo de

30

enfermedades crónicas no transmisibles como diabetes tipo 2, sobrepeso y obesidad infantil.

Invoca que los nutricionistas matriculados en el territorio provincial son los únicos habilitados para emitir dictamen técnico profesional. La Provincia cuenta con un número insuficiente de licenciados en Nutrición afectados al Programa de Comedores y que las profesionales que desempeñan funciones técnicas revisten en cargos que no reflejan la naturaleza de sus responsabilidades.

Afirma que la planificación, organización, dirección, supervisión, auditoría y evaluación de programas de alimentación y nutrición, así como la planificación y supervisión de servicios de alimentación institucional, forman parte de las actividades reservadas al título de Licenciado en Nutrición, conforme a la normativa vigente que regula el ejercicio profesional y los alcances del título.

Informa sobre acciones llevadas a cabo por ese Colegio, señalando que el 6 de agosto de 2026 presentó ante el Ministerio de Desarrollo Humano una propuesta destinada a crear un Programa de Transformación de los Comedores Escolares de la Provincia de Entre Ríos, integrado por el Ministerio de Desarrollo Humano, la Dirección de Comedores, el Ministerio de Salud, el Consejo General de Educación, el Colegio de Nutricionistas y las tres universidades provinciales que dictan la Licenciatura en Nutrición. La finalidad sería diseñar, planificar e implementar una política pública integral orientada a mejorar progresivamente la calidad nutricional, inocuidad, educación alimentaria y sostenibilidad del sistema de comedores escolares.

La propuesta contempla, además, la constitución de un Equipo Técnico Provincial de Alimentación Escolar integrado por licenciados en Nutrición; el fortalecimiento de la estructura técnica; la adecuación progresiva de los criterios nutricionales a los lineamientos provinciales, priorizando alimentos de menor grado de procesamiento; la implementación de un sistema provincial de monitoreo y evaluación; y la promoción de convenios de cooperación entre el Ministerio, el Colegio y las universidades.

Señala que dicha propuesta fue presentada el 6 de agosto de 2026 y que no se había recibido respuesta.

Finalmente funda en derecho; cita los precedentes "Halabi", "Campodónico de Beviacqua", "Asociación Benghalensis", el caso de la Corte IDH "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros vs. Guatemala) y la Observación General N.º 12 del Comité DESC.; ofrece prueba; y solicita se ordene el cumplimiento irrestricto

31

de la Ley N.º 27642 en los comedores escolares.

8.- Seguidamente el **Sr. Fiscal de Estado Dr. Julio César RODRÍGUEZ SIGNES** y el **Dr. Martín A. RETTORE ELENA**, Fiscal Adjunto de la Fiscalía de Estado de Entre Ríos, **informan** en relación a una presentación realizada por TEKNOFOOD S.A. ante el Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos y acompañan documentación complementaria al expediente administrativo RN.º U 3.277.091, por encontrarse directamente relacionada con la materia debatida. Hacen saber que TEKNOFOOD S.A. manifiesta encontrarse todavía a la

espera de la orden de provisión, por lo que aún no había comenzado la prestación ni la entrega efectiva de los productos.

Asimismo, ponen en conocimiento que la empresa señala que los productos específicamente destinados a esta provisión institucional no llevan sellos octogonales de advertencia, por no encontrarse alcanzados -según el criterio técnico descrito en su presentación- por el régimen de rotulado.

Aclaran, sin embargo, que la ausencia de sellos no significa que los productos estén exentos de exigencias relativas a su composición o calidad nutricional, ya que deben ajustarse a las condiciones técnicas y nutricionales establecidas en el Pliego de Condiciones Particulares. Según los parámetros comparativos aportados por la adjudicataria, los productos ofertados cumplirían dichas exigencias y, en algunos casos, superarían los valores mínimos establecidos en la licitación.

La presentación destaca además que cualquier producto respecto del cual la autoridad provincial formule una observación fundada podrá ser sustituido, ya sea por razones vinculadas con su calidad nutricional, composición, propiedades o adecuación al pliego. La sustitución no podrá implicar una disminución de las condiciones comprometidas y el producto de reemplazo deberá mantener, como mínimo, los mismos estándares técnicos y nutricionales exigidos para la contratación.

A partir de ello, la Fiscalía sostiene que la provisión estaría sometida a un "doble control": por una parte, los productos deben ajustarse desde su origen a las exigencias previstas en el pliego; y, por otra, durante la ejecución contractual la Administración mantiene la facultad de observar, rechazar y exigir la sustitución de aquellos productos que eventualmente no satisfagan esas condiciones, siempre por otros que mantengan como mínimo los mismos estándares.

32

Sostienen que la discusión sobre los sellos de advertencia no puede analizarse de forma aislada respecto de las condiciones específicas bajo las cuales serán suministrados los productos. Según lo informado por TEKNOFOOD S.A., los alimentos destinados a la contratación no llevan sellos debido a que la modalidad institucional de provisión no lo exige, pero ello no los exime de cumplir las exigencias técnicas y nutricionales asumidas en el marco de la licitación.

Afirman que ello demuestra que el sistema contractual cuenta con mecanismos destinados a corregir situaciones particulares "sin necesidad de alterar integralmente la modalidad de abastecimiento implementada".

La Fiscalía vuelve a destacar que la contratación permanece en una instancia previa al suministro efectivo, etapa en la que todavía sería posible introducir las adecuaciones o sustituciones que la autoridad de aplicación considere necesarias, manteniendo las exigencias técnicas y nutricionales establecidas en el pliego.

Subrayan dos cuestiones: primero, que la facultad de adecuación resultaría decisiva para la solución del pleito; y segundo, que dicha potestad fue expresamente contemplada en la contratación como una prerrogativa a ejercer dentro de la relación administrativa entre el Estado y la contratista.

Aducen que ello permitiría apreciar que la tutela de la alimentación adecuada de los niños, niñas y adolescentes destinatarios del programa dispone de "instrumentos concretos de prevención, control y corrección dentro del propio sistema implementado", sin que la eventual observación de un producto determinado implique necesariamente modificar integralmente la modalidad de abastecimiento.

9.- Se presenta el Sr. Guillermo KEMPS, Director de TEKNOFOOD S.A.

e informa que se encuentra a la espera de la orden de provisión y sostiene que los productos ofertados cumplen y, en numerosos parámetros, superan las exigencias nutricionales mínimas del pliego.

Reitera su compromiso "expreso, formal e incondicionado" de sustituir inmediatamente cualquier producto que la autoridad provincial observe fundadamente por su calidad nutricional, composición, propiedades o falta de adecuación al pliego, manteniendo como mínimo los mismos estándares técnicos y nutricionales.

Asimismo, sostiene que sus productos destinados a comedores escolares

33

"no llevan - ni deben llevar- sellos de advertencia", por encontrarse exceptuados del régimen de rotulado frontal al no comercializarse al público, invocando un dictamen del INAL-ANMAT.

Afirma además la inaplicabilidad de la Ley N.º 27642 a la Provincia y destaca la Ley Provincial N.º 10594, la adecuación calórica y nutricional de los productos y las ventajas del sistema centralizado de distribución.

Finalmente, solicita que se tenga presente el compromiso de sustitución, la excepción al rotulado frontal y se emita la orden de provisión para iniciar las entregas.

10.- En fecha 16 de agosto de 2026 se presentan los actores a fin de acompañar las adhesiones recibidas -en un total de 1704- mediante un formulario digital habilitado al efecto, suscriptas por integrantes de distintas comunidades educativas de la Provincia de Entre Ríos que manifiestan encontrarse alcanzados por la política alimentaria escolar cuestionada en estas actuaciones y compartir los fundamentos y pretensiones expuestos en la demanda.

Postulan que no pretenden modificar la integración subjetiva de la litis ni atribuir automáticamente a cada adherente el carácter de parte actora; sino aportar un elemento objetivo que permite dimensionar la extensión territorial y social del conflicto, la homogeneidad de los intereses comprometidos y la especial trascendencia institucional de la tutela colectiva requerida.

11.- Delimitadas de tal forma las cuestiones a resolver es que debo mencionar que se seguirá el mismo orden que los planteos efectuados, a fin de respetar la metodología escogida por las partes y de esa manera dar respuestas **a todas las defensas efectuadas.**

En primer lugar, he de referir que la procedencia de la vía intentada por los amparistas se encuentra sujeta a la inexistencia de otra vía procesal más idónea para el tratamiento de la cuestión que se impetra (art. 3, Ley N.º 8369), y que, de conformidad con lo prescripto por el art. 4 de la Ley N.º 8369 y su modificatoria, esta Magistratura resulta competente para entender en los presentes actuados.

Cabe señalar que la acción de amparo, conforme lo establece el art. 1 de la LPC N.º 8.369, procede contra todo acto, decisión, hecho u omisión que en forma actual o inminente amenace, restrinja, altere, impida o lesione el ejercicio de derechos o garantías constitucionales de un modo manifiestamente ilegítimo.

34

Esa ilegitimidad se configura cuando la decisión, hecho, acto u omisión se realiza sin competencia o facultad para ello, o con inobservancia de las formas o límites constitucionales o legales, y reviste carácter manifiesto cuando aparece con grado de evidencia dentro del margen de apreciación que permite la naturaleza sumaria de la acción, conforme lo prescripto en el art. 2 de la citada ley.

En igual sentido, precisa la Corte Suprema de Justicia de la Nación que "...el proceso de amparo constituye un remedio de excepción, cuya utilización está reservada para aquéllos casos que la carencia de otras vías legales aptas para

resolverlas, pueda afectar derechos constitucionales, máxime cuando su apertura requiere circunstancias muy particulares, caracterizada por la existencia de -un acto u omisión- arbitrariedad o ilegalidad manifiestas y la demostración -por añadidura- de que el daño concreto y grave ocasionado sólo pueda eventualmente ser reparado acudiendo a la vía urgente y expedita del citado proceso constitucional" (conf. CSJN, 4/10/94, in re "Ballesteros José s/ Acción de Amparo").

Al respecto, la Sala Penal del STJER ha resuelto que "...corresponde recordar respecto a la procedencia material de la acción, que conforme lo determina el art. 1 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, para la procedencia de la acción de amparo es menester que el acto o hecho cuestionado afecte en forma actual o inminente, amenace, restrinja, altere o impida derechos o garantías constitucionalizados de modo manifiestamente ilegítimo, aclarando el art. 2 de la misma ley que tal carácter de ilegítimo se da cuando el acto se realizó sin competencia o facultad y con inobservancia de las formas o límites constitucionales o legales, debiendo ello surgir de lo actuado con grado de evidencia manifiesta dentro del margen de apreciación que permite la naturaleza sumaria de la acción" (cfr. "Díaz, Jorge Martín c/ CGE y otros s/ Acción de Amparo", entre otros).

Asimismo, para que la acción sea admisible deben cumplimentarse los requisitos previstos en el art. 3, esto es, la inexistencia de otros procedimientos que permitan obtener la protección del derecho o garantía que se dicen vulnerados, que no se haya promovido otra acción o recurso sobre el mismo hecho, y que la demanda se hubiere presentado dentro de los treinta días corridos desde que el acto fue ejecutado o debió producirse, o fue conocido o pudieron conocerse sus efectos por el titular de la acción.

35

Es dable resaltar que el art. 43 de la Constitución Nacional contempló, en su segundo párrafo, el amparo como instrumento procesal adecuado para la defensa contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen el ambiente, al usuario y al consumidor, así como a los demás derechos de incidencia colectiva en general.

Con la incorporación de los procesos colectivos en el art. 43 de la Constitución Nacional, la jurisprudencia de la CSJN fue evolucionando hasta el caso "Halabi" (Fallos 332, p. 111), que define la categoría colectiva de los intereses individuales homogéneos.

Allí, a través del voto mayoritario de quienes suscribieron el fallo, se concluyó que, sobre la base de los derechos reconocidos en la Constitución Nacional, era posible clasificarlos en tres categorías. A saber: derechos individuales, derechos colectivos, y derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos.

Sentado lo anterior, advierto que la acción instaurada cumple con los requisitos de admisibilidad de la normativa citada, en función a que fue interpuesta en tiempo y forma, no surgiendo de las constancias de la causa que los amparistas hayan acudido a otra vía alternativa.

Asimismo, la presente vía resulta la más idónea en función del derecho cuya protección se pretende.

Sin perjuicio de lo cual, merece especial consideración el tratamiento de las cuestiones que se examinarán en los siguientes apartados:

I. Falta de Legitimación Activa

Establecida así la procedencia formal de la vía, corresponde examinar, en primer término, la defensa de falta de legitimación activa que la demandada opone respecto de la Asociación Gremial del Magisterio de Entre Ríos (AGMER) y de la Fundación CAUCE, bajo el argumento de que sus objetos estatutarios

-sindical-docente en un caso, ambiental en el otro- resultarían ajenos a la materia que aquí se debate.

Cabe aclarar, que la legitimación de los progenitores coaccionantes no fue puesta en duda por la demandada, desde que actúan en representación de sus hijos e hijas -titulares directos del derecho a una alimentación escolar adecuada en ejercicio de la responsabilidad parental (arts. 638 y ss. C.C.C.N.). Esa legitimación individual alcanza, por sí misma, para sostener la procedencia

36

formal de la acción.

El análisis que sigue se dirige, entonces, únicamente a determinar si las asociaciones coaccionantes cuentan, además, con un interés razonable que las habilite a acompañar la pretensión.

Dicho esto, hay que remitirse en primer término al propio texto de la Ley N.º 8369 -de Procedimientos Constitucionales de la Provincia de Entre Ríos-, cuyo art. 1º confiere acción de amparo, en términos amplios, a "las personas humanas o jurídicas" afectadas por una decisión, acto, hecho u omisión que lesione de manera manifiestamente ilegítima un derecho reconocido por la Constitución Nacional o Provincial. La norma no supedita esa legitimación a una correspondencia textual y exhaustiva entre el objeto estatutario de la entidad accionante y cada faceta del derecho invocado.

Se suma a ello que la propia Constitución de Entre Ríos distingue, dentro de su sistema de garantías, el amparo genérico de la acción de amparo en defensa de intereses de incidencia colectiva, previendo así, con jerarquía constitucional provincial, un cauce específico para pretensiones como la aquí planteada.

Yendo puntualmente a la Fundación CAUCE, resulta especialmente relevante el art. 67 de la Ley N.º 8369 -incorporado por la reforma que instituyó el Capítulo del Amparo Ambiental-, que reconoce legitimación activa, en términos expresos, a "(...)las personas jurídicas. En particular, las asociaciones no gubernamentales cuyo fin estatutario sea la defensa ambiental". Esta previsión cobra relevancia si se tiene presente que el art. 66 de la misma ley incluye, entre los bienes jurídicos protegidos por el amparo ambiental, a los "derechos humanos a la vida, integridad y salud", categoría dentro de la cual encaja sin dificultad la afectación a la salud de niños, niñas y adolescentes derivada de una alimentación escolar inadecuada. Visto así, el objeto estatutario de la Fundación CAUCE -vinculado al desarrollo sustentable y a la protección del ambiente en su concepción amplia, que la doctrina ambiental más actual extiende a los sistemas alimentarios y su impacto en la salud- exhibe el nexo razonable y suficiente que la norma provincial exige. No se advierte, entonces, la ausencia palmaria de interés que la defensa postula.

En igual sentido sucede con AGMER. No puede soslayarse que se trata de una asociación gremial cuyos afiliados -docentes y equipos directivos de las escuelas públicas de la Provincia- desarrollan su labor cotidiana en el mismo ámbito escolar donde se ejecuta la política alimentaria cuestionada, y que, según

37

surge de lo manifestado por la propia demandada, se han visto directamente involucrados en su implementación. Ese vínculo funcional y cotidiano con el entorno escolar donde se despliega la prestación alimentaria alcanza, a la luz del criterio amplio que informa el art. 1º de la Ley N.º 8369, para tener por configurado el interés razonable que habilita su intervención, sin necesidad de indagar si la nutrición infantil integra, en sentido estricto y literal, el objeto sindical de la asociación.

Distinto es el caso de la cita que la demandada efectúa del precedente "Universidad Nacional de Rosario c/ Provincia de Entre Ríos y otro s/ amparo ambiental". Esa causa -al igual que sus antecedentes "Municipalidad de Rosario c/ Entre Ríos" y "Foro Ecologista de Paraná"- fue resuelta por la Corte Suprema

de Justicia de la Nación en torno a una cuestión de competencia originaria federal derivada del carácter interjurisdiccional del conflicto ambiental allí debatido. No contiene, en rigor de verdad, una doctrina sobre falta de legitimación activa por aplicación de un "principio de especialidad" en los términos postulados por la demandada, de modo que se trata de una cita que no resulta atinente para sustentar la defensa articulada.

Compartiendo la postura expuesta en la obra "Amparo Colectivo en las Provincias Argentinas" (SBDAR, Claudia, La Ley, Buenos Aires, 2018) y la evolución de la jurisprudencia de la CSJN en la materia, considero que la legitimación de una asociación en un proceso colectivo no debe examinarse con las categorías estrictas de la representación procesal propia del litigio individual. La asociación no comparece necesariamente como mandataria convencional de cada uno de los integrantes de la clase, sino en virtud de una legitimación extraordinaria de fuente constitucional, siempre que exista correspondencia entre el derecho colectivo cuya protección se procura, los fines institucionales de la entidad y la pretensión deducida. Una de las características estructurales del proceso colectivo reside, precisamente, en esa ampliación de los sujetos habilitados para instar la jurisdicción, fenómeno que la doctrina especializada ha puesto de manifiesto al estudiar las modificaciones que este tipo de tutela introduce respecto del litigio tradicional.

Tal ampliación encuentra fundamento normativo directo en el segundo párrafo del art. 43 de la Constitución Nacional y, con particular intensidad en el ámbito local, en el art. 56 de la Constitución de Entre Ríos, que reconoce legitimación para promover la acción de amparo a las personas jurídicas

38

reconocidas en la defensa de derechos o intereses de incidencia colectiva, previsión que ha sido expresamente receptada por el Superior Tribunal de Justicia provincial al examinar el régimen constitucional de los procesos de amparo.

Queda por resolver el cuestionamiento sobre el encuadre colectivo de la acción, fundado en los recaudos de "Halabi" (Fallos 332, p. 111) para la procedencia de las acciones que tutelan derechos individuales homogéneos, correspondiendo precisar que la pretensión articulada en autos no busca el resarcimiento de un daño individual diferenciado y homogéneo entre los distintos NNA de la Provincia, sino controlar la legalidad de una política pública respecto de un bien de incidencia colectiva de naturaleza indivisible, esto es, la adecuación de la prestación alimentaria escolar a los estándares nutricionales exigibles. Se trata, pues, de un supuesto que se encuadra en la categoría de derechos de incidencia colectiva referidos a bienes colectivos -y no a intereses individuales homogéneos-, respecto de los cuales no resulta exigible la acreditación de los estrictos recaudos de certificación de clase, bastando la legitimación del afectado o de las asociaciones habilitadas por la Constitución provincial y su ley reglamentaria.

A criterio del suscripto, se complementa de esta manera el examen de legitimación colectiva previsto por los arts. 43 de la Constitución Nacional y 56 de la Constitución provincial, en virtud de que el objeto de la pretensión es preventivo, es decir, evitar que un grupo de niños sea expuesto a alimentos presuntamente capaces de ocasionar un perjuicio para su salud.

A ello debe añadirse que, tratándose de una pretensión orientada a la protección de niños, niñas y adolescentes, el estándar de legitimación no puede examinarse con el mismo rigor que en un litigio de naturaleza patrimonial entre particulares.

Los arts. 1, 3, 5 y 14 de la Ley N.º 26061 imponen la máxima exigibilidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes y consagran el principio de

interés superior como pauta de interpretación y aplicación de toda norma que los alcance, mientras que los arts. 3 y 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño obligan a conferir consideración primordial a ese interés superior en todas las medidas que les conciernan, incluidas las de naturaleza procesal.

De ese marco normativo se sigue que, ante la duda sobre la extensión de la legitimación de una entidad que -como AGMER y la Fundación CAUCE- exhibe un

39

nexo razonable con el derecho colectivo invocado, corresponde estar a la interpretación que amplíe el acceso a la jurisdicción, y no a la que lo restrinja, precisamente porque son niños, niñas y adolescentes quienes resultarían privados de tutela si una lectura excesivamente rigurosa de las categorías procesales tradicionales cerrara la vía colectiva intentada.

Por lo dicho, corresponde desestimar la defensa de falta de legitimación activa opuesta por la demandada respecto de AGMER y de la Fundación CAUCE, así como el planteo sobre el incorrecto encuadre colectivo de la acción.

Quedó dicho, de todos modos, que la legitimación de los progenitores coaccionantes -no controvertida- alcanza por sí sola para sostener la procedencia formal de esta acción de amparo.

II. Inadmisibilidad e Improcedencia de la Vía

Superada la cuestión de la legitimación activa, corresponde examinar seguidamente los planteos de inadmisibilidad e improcedencia articulados por la demandada, relativos, por un lado, al presunto incumplimiento de los recaudos de la Ley N.º 11191 de Acceso a la Información Pública respecto de los puntos a), b), c) y e) del objeto procesal; por otro, la invocada invasión de la competencia del fuero Contencioso Administrativo y del marco cognoscitivo característico del amparo, en los términos del art. 3º de la Ley N.º 8369, respecto de los restantes puntos de la pretensión.

Sobre el primero, asiste razón parcial a la demandada en cuanto a la existencia de una vía específica -el art. 13 de la Constitución de Entre Ríos y su ley reglamentaria N.º 11191- para canalizar los pedidos de información pública. Ello no obsta, sin embargo, a la procedencia de la acción en lo que hace al objeto sustancial de la litis. Que el patrocinante de los progenitores coaccionantes hubiera cursado antes una solicitud de información en sede administrativa (RU 3442904) no vuelve abstracto ni inadmisibile el reclamo de fondo sobre el cumplimiento del art. 12 de la Ley N.º 27642, que es el objeto central de este proceso, y para el cual la vía de la Ley N.º 11191 resulta manifiestamente inidónea, pues no está pensada para resolver controversias sobre la legalidad de una prestación alimentaria, sino para garantizar el acceso a datos en poder del Estado.

Cuadra destacar, en ese sentido, que la acción de amparo no pierde idoneidad por el solo hecho de que alguno de los múltiples aspectos

40

comprendidos en el objeto de la demanda pudiera, en abstracto, canalizarse por una vía administrativa específica, cuando -como ocurre aquí- el núcleo de la controversia excede ampliamente esa cuestión accesorio y se centra en verificar el cumplimiento de un mandato legal sustantivo. Sostener lo contrario convertiría un reclamo secundario y parcial en obstáculo para tratar la pretensión principal, en desmedro del principio de economía procesal y de la finalidad tuitiva que informa la garantía constitucional del amparo.

El segundo planteo -la invocada incompetencia por tratarse de una materia reservada al fuero Contencioso Administrativo, y la consecuente inidoneidad del marco cognoscitivo sumario del amparo (art. 3º, inc. a, Ley N.º 8369)- tampoco puede prosperar.

Asiste razón a la demandada en la formulación general de esa doctrina, en tanto el amparo constituye un remedio de excepción que exige, como

presupuesto de admisibilidad, la inexistencia de otras vías idóneas para reparar el derecho conculcado con la urgencia que el caso requiere.

Dicha doctrina, sin embargo, no se aplica de manera automática o abstracta, sino que impone al juzgador ponderar, en concreto y a la luz de las circunstancias de la causa, si las vías ordinarias resultan aptas para conjurar en tiempo oportuno la lesión invocada.

No puede soslayarse, por lo demás, que la pretensión de autos involucra a niños, niñas y adolescentes en su derecho a una alimentación adecuada durante la jornada escolar, derecho cuya tutela oportuna resulta, por su naturaleza, incompatible con los tiempos ordinarios de un proceso contencioso administrativo.

Exigir a los amparistas el agotamiento previo de las vías ordinarias equivaldría a diferir la protección de un derecho de realización cotidiana e inmediata -la alimentación de los alumnos durante el ciclo lectivo en curso- a un momento en el que la eventual lesión ya se habría consumado, privando de eficacia práctica a la tutela perseguida.

Cabe agregar que el objeto de esta litis -como se precisará más adelante al examinar la división de poderes- no consiste en revisar el mérito, la oportunidad o la conveniencia del sistema de contratación pública instrumentado mediante los Decretos N.º 852/2026 y 1983/26, extremo que la parte actora ha declarado ajeno a su pretensión, sino en verificar el cumplimiento de un mandato legal puntual y concreto.

41

Ese control -ceñido a un juicio de legalidad y no de conveniencia técnica- se muestra compatible, por su objeto acotado, con el marco cognoscitivo sumario característico de la acción de amparo, sin requerir para su dilucidación la amplitud probatoria del proceso contencioso administrativo.

En este sentido, en el precedente Nº 9850 "FORO ECOLOGISTA DE PARANÁ Y OTRO C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS S/ ACCIÓN DE AMPARO- se establece "... este asunto también fue motivo de resolución en la causa sentenciada por el Dr. MARFIL ratificado por el S.T.J.E.R., que -en voto de la mayoría dejó asentada la aptitud de la vía. Y por ende estimo pertinente aplicar aquí la misma. En ese caso el Dr. Carubia en su voto señala que "..como he sostenido reiteradamente en otros casos similares (cfr.: por todos: "De Iriondo c/Mun. de Concordia", 23/1/11), si se verifican los presupuestos viabilizantes de las acciones de amparo, de ejecución o de prohibición (cfme.: arts. 55, 56, 57, 58 y 59, Const. de E. Ríos, y 1º, 2º, 3º, 25º, 26º, 27º, 29º y cccts., Ley N.º 8369) es posible promover estos especiales remedios constitucionales de excepción a fin de lograr una urgente y tempestiva restauración de la lesión del derecho o garantía fundamental que constituya el objeto de la denuncia, sin que ello se verifique condicionado al agotamiento previo de otras vías, lo cual se traduciría como un contrasentido desnaturalizante de la peculiar sumariedad y celeridad de este proceso, resultando oportuno recordar que la aludida remisión a los procedimientos administrativos que expresamente formula el art. 3º, inc. a, de la Ley N.º 8369, ha quedado por completo desactualizada y carente de toda eficacia en virtud de las explícitas normas posteriores consagradas en el art. 43 de la Constitución Nacional y en el similar art. 56 de la Constitución de Entre Ríos que sólo excluyen la vía de la acción de amparo frente a la existencia de otro medio judicial más idóneo para dar solución al caso concreto, no siendo éste, precisamente, el supuesto de los recursos administrativos previstos en la Ley de Procedimientos para Trámites Administrativos (Dec.-Ley N.º 7060/83, ratif. por Ley N.º 7504); debiendo tenerse especialmente en cuenta que en la especie se trata de una acción de amparo ambiental cuya peculiaridad, además, exige una significativa

flexibilización de los recaudos meramente formales a fin de lograr una rápida solución respecto de la delicada cuestión propuesta que involucra, nada menos, los derechos a un ambiente sano, a la salud y a la vida, no advirtiéndose la existencia de un procedimiento judicial más idóneo que el especial de la acción

42

de amparo para ello".

En el fallo "ASOCIACIÓN DE DEFENSA DE CONSUMIDORES ENTRERRIANOS -ADECEN- C/ INSTITUTO DE OBRA SOCIAL DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS - S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO" N.º 688, a través del Voto de la Sra. Vocal Dra. Gisela N. SCHUMACHER se dispuso "...la tensión que caracteriza al derecho administrativo entre los poderes estatales y las garantías de los ciudadanos, **es una cuestión de hecho que el juez debe analizar en cada caso**, para asegurarse que, ni las altas potestades estatales puedan verse obstaculizadas ni los ciudadanos vean avasalladas sus garantías al ejercerse las mismas...".

"Entiendo que **la falta de reglamentación de la legitimación de los intereses colectivos en el procedimiento administrativo**, especialmente en relación a los derechos de consumidores y usuarios, **no puede ser un obstáculo para el ejercicio de los mismos...**". "El problema es que **esta clase de intereses rompe con los esquemas clásicos del derecho administrativo** y se necesita efectuar una adaptación porque el proceso administrativo vigente no está a la altura de la nueva configuración constitucional de intereses". "Esto no excluye, sin más, la posibilidad de procedimiento administrativo para la gestión de intereses colectivos, pero esa posibilidad no está debidamente clarificada en la norma. No está prevista, y la adaptación es dificultosa, por lo que exigirla a quienes titularizan ese derecho o a quienes han sido legitimados por la propia Constitución nacional -y provincial- aún cuando no titularicen un derecho propio en sentido estricto ("Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.", artículo 43 de la Constitución Argentina)".

A su turno, el Voto del Sr. Vocal Dr. Hugo Rubén GONZALEZ ELÍAS, expresó: "Recuérdese que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en "Palacios, Narciso c/ Argentina" fustigó a aquellos procedimientos administrativos que solo impliquen al ciudadano el transitar una verdadera carrera de obstáculos ("Es precisamente este tipo de irregularidades las que trata de prevenir el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado en el artículo 25 de la Convención, el cual impide que el acceso a la justicia se convierta en un

43

desagradable juego de confusiones en detrimento de los particulares. **Las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia**, al punto que por el principio pro actione, hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción"... "Lo antes señalado sigue una postura bien definida de esta Cámara que ha sido desarrollada en otros supuestos en los cuales, al no haber procedimiento recursivo y por aplicación de los principios de la tutela judicial y administrativa efectiva sumado al in dubio pro actione, se interpretó que el legislador no reguló la modalidad de impugnar el asunto con lo que se entendió que implicaba una especie de renuncia al trámite impugnatorio en sede administrativa ("FRISANCO, CELSO ADRIAN C/ ESTADO PROVINCIAL S/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO" Expte. 411 - del 01/12/17; "MENON, FRANCISCO HUGO C/ MUNICIPALIDAD DE CRESPO S/ CONTENCIOSO

ADMINISTRATIVO-ORDINARIO" Expte. 616, del 31/05/19)".

En el mismo sentido, es criterio de la CSJN que "si bien la acción de amparo no está destinada a reemplazar los medios ordinarios para la solución de controversias, su falta de utilización no puede fundarse en una apreciación meramente ritual e insuficiente de las alegaciones de las partes, toda vez que la citada institución tiene por objeto una efectiva protección de derechos más que una ordenación o resguardo de competencias (Fallos: 320:1339 y 2711; 321:2823; 325:1744; 329:899 y 4741). En ese sentido, **los jueces deben buscar soluciones procesales que utilicen las vías más expeditivas a fin de evitar la frustración de derechos fundamentales** (Fallos: 327:2127 y 2413; 332:1394, entre otros)".

Trasladando los criterios jurisprudenciales expuestos precedentemente, es posible afirmar que existe un argumento especialmente sólido para rechazar la defensa postulada por el Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos que sostenga que la actora debió acudir primero ante el Consejo General de Educación, el Ministerio correspondiente u otro organismo administrativo. La circunstancia de que la Administración cuente con competencias para controlar alimentos, revisar contrataciones, fiscalizar proveedores, efectuar análisis, suspender productos o modificar las condiciones del Programa Alimentario Escolar no demuestra, por sí misma, que exista una vía alternativa idónea frente al amparo.

44

La doctrina constitucional exige algo distinto: que exista otro medio judicial más idóneo, y el STJER ha dicho expresamente que el procedimiento administrativo no puede ser elevado a esa categoría.

Por ello, corresponde desestimar los planteos de inadmisibilidad e improcedencia; ello sin perjuicio de que, en lo que respecta estrictamente al acceso a la información pública -puntos a), b), c) y e) del objeto procesal-, la pretensión deviene abstracta en la medida en que la demandada acompañó la información requerida al contestar demanda.

III. Inexistencia de Lesión Actual o Inminente. Precedente "VILLAGRÁN MORALES"

Descartada también la inadmisibilidad de la vía, corresponde analizar el planteo de la demandada según el cual no existiría, de su parte, decisión, acto u omisión alguna que en forma actual o inminente amenace o lesione de manera manifiestamente ilegítima el derecho a la alimentación saludable de los NNA entrerrianos, en los términos de los arts. 1º y 2º de la Ley N.º 8369.

La demandada funda su postura en los informes técnicos elaborados por CIPPEC, los relevamientos de comedores escolares y los llamados "mosaicos de menú" de los ciclos de invierno y verano.

Oportuno es reconocer pleno valor probatorio a esa documentación técnica, que la parte actora no controvertió eficazmente.

Resulta idónea para acreditar que la centralización de la compra de desayunos y meriendas responde a un diagnóstico técnico previo, dirigido a mejorar la trazabilidad, el control y la homogeneidad de la prestación.

Sin embargo, esa razonabilidad general del rediseño del sistema de aprovisionamiento no alcanza, por sí sola, para tener por acreditado el cumplimiento puntual del art. 12 de la Ley N.º 27642 en los entornos escolares, que es el objeto específico de esta litis.

Adviértase, en ese sentido, que la demandada reconoce en su responde que la normativa aplicable a la contratación -el pliego de la Licitación Pública N.º 02/2026 y el Decreto N.º 1328/24- únicamente prevé la facultad de rechazar y pedir el reemplazo de productos que no se ajusten a la calidad contratada. No se acompañó, en cambio, ninguna constancia concreta de que los

productos actualmente distribuidos -o a distribuirse- estén, en los hechos, libres de sellos de advertencia.

45

Cabe añadir, incluso, que la propia demandada admite que la Ley N.º 27642 no le resulta exigible por falta de adhesión. De esa postura se desprende -con la contradicción que ello supone respecto de la aptitud de sus propios controles- que la exclusión de productos sellados no quedó incorporada como exigencia contractual explícita en el pliego.

Sin pretender ser reiterativo vale analizar nuevamente los elementos que exige el artículo 1 de la LPC, de los cuales considero, que los tres primeros aparecen claramente configurados.

Así, el hecho relevante no es el procedimiento mediante el cual la Administración adquirió los productos. A los fines del amparo, el acto material constitucionalmente relevante es su incorporación al Programa Alimentario Escolar y su distribución efectiva o programada a los establecimientos educativos.

Por ello, la eventual legitimidad de la licitación o contratación resulta jurídicamente independiente de la cuestión aquí examinada. Un producto alimentario correctamente adquirido desde el punto de vista administrativo puede, no obstante, encontrarse jurídicamente impedido de ser suministrado a niños dentro de establecimientos educativos.

En relación al elemento actualidad o inminencia, comprende expresamente tanto la lesión actual como la amenaza inminente. En el presente caso, aplica el supuesto de amenaza inminente, al tratarse de alimentos concretamente adquiridos, incorporados al programa y próximos a distribuirse.

La importancia radica en que el objeto preventivo del proceso permite intervenir antes de que los niños efectivamente ingieran el alimento, siempre que la amenaza se encuentre suficientemente individualizada y no repose en una conjetura abstracta.

Finalmente, fácil se advierte que el derecho constitucional comprometido reside en el derecho de los niños a que una prestación alimentaria organizada por el propio Estado no constituya una fuente de riesgo jurídicamente inadmisibles para su salud.

Sentado esto último, y en cuanto a la actualidad o inminencia exigida por los arts. 1º y 2º de la Ley N.º 8369, hay que tener presente que se trata de una prestación de tracto sucesivo y ejecución continuada, esto es, el suministro diario de desayunos y meriendas a lo largo del ciclo lectivo del año 2026 y 2027, con posibilidades de prórroga durante el año 2028.

46

De ahí que el estándar de actualidad no pueda exigirse con el rigor característico de un acto instantáneo y agotado, sino que debe apreciarse según la persistencia del riesgo de incumplimiento mientras la contratación siga ejecutándose sin la exigencia contractual explícita que aquí se reclama. Bajo esa óptica, la amenaza no se presenta como una simple conjetura o hipótesis abstracta de los amparistas, sino como una consecuencia razonablemente previsible de la posición asumida por la demandada en su responde.

Así en el precedente "FORO ECOLOGISTA DE PARANÁ (3) Y OTRO C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS S/ ACCIÓN DE AMPARO", causa N.º 24.321, STJER, 28/10/2019, el máximo tribunal recordó que el amparo está destinado a obtener la tutela oportuna de derechos constitucionales frente a una lesión ilegítima y que esa ilegitimidad debe presentarse "en grado de evidencia", dentro del margen cognoscitivo compatible con la naturaleza sumaria del proceso, con expresa referencia a los arts. 1 y 2 de la Ley N.º 8369.

Distinto capítulo merece el intento de la demandada de descalificar la cita que la parte actora hace del precedente "VILLAGRÁN MORALES Y OTROS VS. GUATEMALA" de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Le asiste razón a la demandada en que los hechos juzgados en aquel precedente -ejecuciones extrajudiciales de niños en situación de calle- son sustancialmente distintos y de una gravedad ostensiblemente mayor a los aquí debatidos. Cualquier comparación literal entre ambos supuestos debe descartarse.

Ahora bien, no puede desconocerse que ese precedente aporta un estándar interpretativo de carácter general -y no una equiparación fáctica- en cuanto consagra el principio del interés superior del niño y el deber reforzado de protección que pesa sobre los Estados en todo lo que concierne a la niñez.

Ese estándar, despojado de la analogía fáctica que con acierto cuestiona la demandada, conserva plena vigencia como pauta de interpretación general aplicable a la ponderación de los derechos en juego en la presente contienda. En consecuencia, corresponde tener por configurada la amenaza actual e inminente que habilita la procedencia de la acción.

Ello sin que importe desconocer el mérito del diagnóstico técnico que fundamenta el nuevo sistema de aprovisionamiento, extremo que no integra el

47

objeto de control de este pronunciamiento.

IV. El Control Judicial y la División de Poderes

Tenida por configurada la amenaza que habilita la procedencia de la acción, conviene detenerse, antes de avanzar sobre el fondo, en una cuestión que subyace al planteo de la demandada, cual es el alcance del control judicial que aquí se ejerce y su necesaria armonía con el principio de división de poderes. La división de poderes, tal como la concibieron nuestros constituyentes -y como con acierto lo señala la doctrina, entre otros, Germán BIDART CAMPOS y María Angélica GELLI al glosar el art. 1º de la Constitución Nacional-, no implica fragmentar al Estado en compartimentos estancos e impermeables al control recíproco, sino un sistema armónico de distribución de funciones cuyo norte es, precisamente, evitar la concentración del poder y asegurar la vigencia efectiva de los derechos.

Desde esa perspectiva, el control judicial de los actos y omisiones de la Administración no debe verse como una injerencia en terreno ajeno, sino como una pieza más de ese engranaje de equilibrios que la propia Constitución diseñó. Conviene recordar, en esa dirección, que el objeto de este proceso se ciñe, con la prudencia que la función judicial exige, a un control de legalidad, esto es, constatar si la conducta de la Administración se ajusta al mandato claro y vigente del art. 12 de la Ley N.º 27642, sin que ello implique sustituirla en la definición de sus políticas, en la elección de sus proveedores o en el diseño de sus programas alimentarios, cuestiones todas que permanecen, naturalmente, dentro de la esfera de apreciación propia del Poder Ejecutivo.

Este entendimiento encuentra sustento, sobre todo, en el texto mismo de la Constitución Provincial, ya que el art. 56 de la Constitución de Entre Ríos reconoce a todo habitante de la provincia, a las personas jurídicas reconocidas en la defensa de derechos o intereses de incidencia colectiva y al Defensor del Pueblo, el derecho a ejercer "acción expedita, rápida y gratuita" de amparo contra todo acto u omisión de autoridad pública que, en forma actual o inminente, amenace, restrinja, altere, impida o lesione de manera manifiestamente ilegítima derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, los instrumentos internacionales de derechos humanos, las leyes de la Nación, la Constitución provincial y los tratados en que la Provincia sea parte.

A su turno, la Ley N.º 8369 reglamenta esa garantía y habilita la acción, en

48

su art. 1º, contra toda decisión, acto, hecho u omisión de autoridad administrativa que "amenace, restrinja, altere, impida o lesione de manera manifiestamente ilegítima" el ejercicio de un derecho reconocido por la Constitución, exigiendo en su art. 14 que la sentencia que hace lugar al amparo contenga la mención concreta de la conducta a cumplir por el funcionario o el órgano involucrado.

Tratándose de derechos de niños, niñas y adolescentes -sujetos de preferente tutela, conforme la Convención sobre los Derechos del Niño, de jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22, C.N.)-, este estándar de control cobra un relieve todavía mayor, porque lo que está en juego no es una mera formalidad administrativa, sino la efectividad de un derecho cuyo titular es, precisamente, la niñez escolarizada de la provincia.

En definitiva, este pronunciamiento no supone apartarse del rol que la Constitución asigna a este Poder, sino ejercerlo con la medida y el alcance que le son propios, esto es, constatar si la ley fue cumplida, y hacer valer, en su caso, la consecuencia que de ello se deriva, sin avanzar un ápice más allá de lo que esa función exige.

Por consiguiente, tratándose -en ese aspecto- de una actividad administrativa reglada, la función de esta magistratura consiste en verificar, en concreto, si los productos involucrados contienen alguno de los sellos o leyendas previstos por la legislación, si son ofrecidos a niñas, niños o adolescentes dentro de establecimientos educativos comprendidos por la norma y, comprobados esos extremos, determinar si la actuación estatal se conforma o no con la prohibición legislativa.

Tal examen constituye realizar un control de legalidad, la revisión judicial no consiste en determinar qué menú es nutricionalmente óptimo, ni sobre el control del procedimiento de contratación, sino de un modo mucho más acotado, si el Estado puede legítimamente suministrar a niños dentro de establecimientos educativos los productos concretamente individualizados a la luz de las prohibiciones legales y de la evidencia incorporada acerca de su aptitud para perjudicar la salud.

Los menores y/o discapacitados a más de la especial atención que merecen de quienes están directamente obligados a su cuidado, requieren también la de los jueces y de la sociedad toda, siendo que la consideración primordial de su interés viene tanto a orientar como a condicionar la decisión de los jueces

49

llamados al juzgamiento de estos casos. Fallos: 331:1449; 327:2413; 327:2127 (<https://sj.csjn.gov.ar/homeSJ/suplementos/suplemento/82/documento>).

La Corte Suprema ha reiterado recientemente que aun respecto de actos tradicionalmente considerados discrecionales, el control judicial alcanza sus elementos reglados -competencia, forma, causa, finalidad y motivación- y su razonabilidad. Con mayor razón, ese control resulta procedente cuando el legislador ha reducido o eliminado el margen valorativo mediante una regla precisa.

Asimismo, la Corte recuerda que cuando el texto legal es claro, la primera fuente de interpretación es su propia letra y corresponde aplicarlo directamente.

V. La Falta de Adhesión Provincial a la Ley N.º 27642 y la Operatividad del art.

12

Fijado así el alcance del control judicial que corresponde ejercer, debo ingresar, ya sobre el fondo del asunto, al planteo de la demandada sobre la falta de adhesión de la Provincia de Entre Ríos a la Ley Nacional N.º 27642, que la Fiscalía de Estado invoca como fundamento del incumplimiento del art. 12 de dicha norma.

La demandada reconoció expresamente que la Provincia de Entre Ríos no

dictó ley de adhesión a la Ley Nacional N.º 27642 de Promoción de la Alimentación Saludable, y en esa circunstancia funda el incumplimiento de la prohibición del art. 12 en el ámbito de los entornos escolares.

Ese argumento, sin embargo, no puede prosperar.

En primer lugar, el art. 14 de la Ley N.º 27642 establece que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son autoridades locales de aplicación a los fines del control y vigilancia de la norma y sus reglamentaciones, pero esa previsión no condiciona la vigencia ni la operatividad de las prohibiciones sustantivas de la ley -entre ellas, la del art. 12- a que cada jurisdicción provincial dicte una ley de adhesión.

La adhesión provincial es relevante para instrumentar el mecanismo local de fiscalización y control, mas no constituye un requisito de vigencia de la prohibición en sí, que integra un piso mínimo de protección en materia de salud pública establecido por el Congreso de la Nación en ejercicio de las competencias concurrentes previstas en los arts. 41 y 42 de la Constitución Nacional.

Es decir, a la Provincia no le comprende la facultad de decidir si la

50

prohibición establecida por el art. 12 de la Ley N.º 27642 habrá o no de regir en su territorio. Admitir lo contrario importaría transformar una competencia local de ejecución en un poder de dispensa respecto de una ley nacional vigente, poder que no surge de la Constitución ni ha sido reconocido por el legislador federal.

En segundo lugar, tampoco puede admitirse que el Estado provincial invoque su propia mora en dictar la ley de adhesión -o la reglamentación complementaria pertinente- como excusa para eximirse de cumplir un mandato legal que le impone obligaciones de protección respecto de niños, niñas y adolescentes, sujetos de tutela reforzada conforme el art. 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, de jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22, C.N.). Admitir lo contrario significaría convalidar que la inacción estatal neutralice derechos cuya vigencia él mismo está llamado a garantizar.

Aún así, partiendo del supuesto de que la Provincia de Entre Ríos no adhirió formalmente a la Ley N.º 27642, sus principios son parte del bloque de constitucionalidad federal y de los tratados internacionales de derechos humanos, como la Convención sobre los Derechos del Niño y el PIDESC.

Dable es destacar, que la propia Provincia de Entre Ríos ha manifestado su compromiso con la promoción de la alimentación saludable a través de la Ley Provincial N.º 10867 y ha respaldado el Consenso Interinstitucional Entrerriano sobre Etiquetado Frontal, lo que le impone el deber de actuar con coherencia institucional.

Además, la Circular N.º 2/2023 de la Dirección Provincial de Comedores Escolares prohíbe la adquisición de alimentos con sellos de advertencia, en cumplimiento con el Artículo 12 de la Ley N.º 27642.

En esa línea de pensamiento, pertinente es traer a colación, la doctrina que sentó la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa "ETCHEVERRY, JUAN BAUTISTA Y OTROS C/ EN S/ AMPARO LEY N.º 16986" (Fallos 344, p. 2963, sentencia del 21/10/2021), donde el Alto Tribunal condenó al Poder Ejecutivo Nacional a reglamentar, en un plazo razonable, el art. 179 de la Ley de Contrato de Trabajo -que llevaba casi cinco décadas sin reglamentarse-, por entender que la falta de reglamentación conducía, en los hechos, a privar de efectos jurídicos a la disposición legal y a impedir el ejercicio de un derecho concreto de los sujetos protegidos.

Sostuvo la Corte, en un criterio plenamente trasladable al sub lite, que la

51

ausencia de un acto complementario del Estado no puede erigirse en justificativo de la inoperancia de un derecho reconocido por el legislador, pues ello

equivaldría a admitir que esa misma mora estatal neutralice un mandato legal expreso e inequívoco (doctrina de Fallos 337, p. 1564, "VILLARREAL", considerando 11).

Ese mismo razonamiento se aplica, mutatis mutandi, al caso bajo examen, donde la Provincia de Entre Ríos pretende excusar el incumplimiento del art. 12 de la Ley N.º 27642 en su omisión de dictar la ley de adhesión, cuando dicho acto -a diferencia del art. 179 LCT, cuya operatividad sí dependía de la reglamentación- ni siquiera es condición de vigencia de la prohibición, sino solo del mecanismo local de fiscalización.

Corresponde recordar, además, la doctrina general en materia de inactividad e inconstitucionalidad por omisión, según la cual la Administración no puede invocar su propia torpeza (*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*) para sustraerse del cumplimiento de obligaciones legales. Este principio -a diferencia de su aplicación acotada en el derecho privado- se consolidó en el derecho público como garantía de la vigencia objetiva del ordenamiento jurídico y del interés colectivo comprometido, y resulta plenamente aplicable a la conducta de la demandada.

Por último, la ausencia de ley de adhesión a la norma nacional tampoco priva a la Provincia de Entre Ríos de competencia propia -ni de deberes propios para regular la materia, los que encuentran, además, fundamento directo en su Constitución.

El art. 19 de la Constitución de Entre Ríos reconoce la salud como derecho humano fundamental, disponiendo que la asistencia sanitaria será "gratuita, universal, igualitaria, integral, adecuada y oportuna" y que será prioritaria la inversión en salud; el art. 18 establece que el Estado "brinda asistencia especial a la maternidad e infancia" y "establece la protección integral de los niños, niñas y adolescentes"; y los arts. 257 a 259 consagran la educación como derecho humano fundamental, imponiendo al Estado la obligación primordial e indelegable de proveerla en condiciones de estabilidad y eficiencia, y considerando incumplida la obligación escolar toda vez que no se acredite el mínimo de educación obligatoria que la Constitución provincial establece. De la conjunción de estas normas se sigue, con claridad, que la Provincia de Entre Ríos cuenta con atribuciones propias -y con el consecuente deber constitucional- de

52
adoptar las medidas necesarias para garantizar en los establecimientos educativos de su jurisdicción una alimentación saludable acorde a los estándares fijados por la legislación nacional, más allá de que exista o no una ley formal de adhesión a la Ley N.º 27642.

Corresponde profundizar, con mayor detenimiento, en la cuestión que sostiene, en su núcleo, esta decisión.

La doctrina constitucional distingue entre normas operativas y normas programáticas.

Las primeras son aquellas cuyo contenido resulta lo suficientemente preciso y determinado como para aplicarse por sí solas, sin necesidad de un desarrollo legislativo o reglamentario ulterior. Las segundas, en cambio, requieren de ese desarrollo para adquirir eficacia práctica, en tanto su formulación traza apenas una directriz general cuyo contenido concreto queda librado a la definición de otro órgano del Estado.

Esa distinción, elaborada originalmente en torno a las cláusulas constitucionales, es plenamente trasladable al análisis de las leyes ordinarias y de sus distintas disposiciones, en tanto una misma norma puede contener, simultáneamente, previsiones operativas y previsiones programáticas.

Puesto el test en los términos que la doctrina propone, corresponde preguntarse si el art. 12 de la Ley N.º 27642 contiene, por sí mismo, todos los

elementos necesarios para su aplicación directa, o si, por el contrario, requiere de un desarrollo normativo posterior que le confiera concreción.

La respuesta se impone con claridad. El art. 12 identifica con precisión la conducta prohibida **-comercializar, promocionar o publicitar-**, el ámbito espacial en que rige la prohibición **-los establecimientos educativos-**, y el criterio objetivo que determina qué productos quedan alcanzados **-la presencia de sellos de advertencia conforme al perfil de nutrientes ya definido por el Código Alimentario Argentino y el Decreto 151/2022-**.

No hay, en su formulación, ningún concepto que quede librado a una definición posterior de la autoridad de aplicación provincial, ni ninguna remisión expresa a una reglamentación complementaria como condición de su vigencia. Distinto es el caso de otras previsiones de esa misma ley, cuya operatividad sí depende, en mayor medida, de un desarrollo ulterior.

El art. 13, referido a compras públicas, por ejemplo, exige que los distintos niveles de gobierno prioricen -en sus contrataciones- productos sin sellos, pauta

53

que, por su formulación más general, admite mayores márgenes de implementación progresiva.

El art. 14, a su turno, en cuanto instituye a las provincias como autoridades locales de aplicación, presupone, naturalmente, el dictado de actos administrativos que doten de estructura al mecanismo de control y fiscalización.

El art. 12, en cambio, no comparte esa lógica; su contenido prohibitivo no necesita de ningún acto provincial para volverse inteligible ni aplicable. La adhesión, o la reglamentación local que eventualmente se dicte, atañen -según ya se explicara en el considerando V- al modo en que la Provincia organiza la fiscalización del cumplimiento de esa prohibición, mas no a la existencia misma del mandato prohibitivo, que rige por su sola inserción en el ordenamiento jurídico nacional.

Corresponde mencionar en este punto, la doctrina que sentó la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente "EKMEKDJIAN C/ SOFOVICH" (Fallos 315, p. 1492), en el cual el Alto Tribunal reconoció operatividad directa a una cláusula de un tratado internacional -el derecho de rectificación o respuestapese a la inexistencia de una ley interna que lo reglamentara, sobre la base de que su contenido era suficientemente preciso como para ser aplicado sin intermediación legislativa. Aun tratándose de un precedente dictado en el ámbito de los tratados internacionales, la lógica que lo sostiene -la primacía del contenido y la precisión de la norma por sobre la existencia de un acto reglamentario- deviene plenamente aplicable, por identidad de razón, al análisis de la operatividad de una disposición de derecho interno como el art. 12 de la Ley N.º 27642.

A ello se suma un criterio hermenéutico que no puede soslayarse tratándose de normas que reconocen o protegen derechos fundamentales. Frente a la duda sobre si una disposición legal reviste carácter operativo o meramente programático, corresponde estar a la interpretación que maximice su fuerza normativa y su efecto útil, por sobre aquella que la prive de fuerza vinculante y la reduzca a una mera declamación.

Ese criterio, aplicado a un precepto que atañe directamente a la salud de niños, niñas y adolescentes en el ámbito escolar, refuerza todavía más la conclusión de que el art. 12 debe interpretarse como una prohibición de aplicación inmediata.

Adviértase, por lo demás, que sostener lo contrario conduciría a un

54

resultado difícilmente compatible con la finalidad misma de la ley.

Si la vigencia del art. 12 quedara supeditada, en los hechos, a que cada una de las veinticuatro jurisdicciones del país dictara su propia ley de adhesión, la

protección de la niñez en los entornos escolares -uno de los objetivos centrales que el legislador nacional tuvo en miras al sancionar la norma- quedaría librada a una decisión política de cada Provincia, con el consiguiente riesgo de que la ley careciera, en la práctica, de eficacia alguna en aquellas jurisdicciones que, por la razón que fuere, no avanzaran con su adhesión.

Ese resultado -la neutralización práctica de una norma protectora de la niñez por la sola inacción de la instancia local- es, precisamente, el que este Tribunal no puede convalidar, y es esa comprensión de la operatividad del art. 12 -y no otra- la que subyace, en definitiva, a la decisión que se adoptará en la parte resolutive de esta sentencia.

En consecuencia, y por las razones expuestas, la falta de adhesión provincial a la Ley N.º 27642 no constituye óbice o valladar válido para el incumplimiento del art. 12 de dicha norma, correspondiendo hacer lugar, en lo sustancial, a la pretensión de la parte actora en los términos que se expondrán en la parte resolutive.

VI. La Invocación de la Ley Provincial N.º 10594

Descartada la eficacia de la falta de adhesión como defensa, y sentada la operatividad del art. 12, la demandada procura todavía un último respaldo para su posición, y sostiene que la Provincia de Entre Ríos, mucho antes de que existiera la Ley Nacional N.º 27642, ya contaba con un Programa de Alimentación Saludable propio, instituido por la Ley N.º 10594, y que esa circunstancia bastaría para descartar cualquier déficit normativo en la materia. Este Tribunal reconoce la plena vigencia de la Ley N.º 10594, y valora positivamente que la Provincia se hubiera anticipado, en su momento, a legislar sobre alimentación escolar saludable. Tampoco existe controversia entre las partes acerca de su legitimidad, pues la parte actora reconoce no haberla cuestionado.

Ahora bien, la existencia de esa norma resuelve una pregunta distinta de la que aquí se plantea.

Una cosa es indagar si la Provincia dispone, en abstracto, de un marco normativo propio sobre la materia; otra, bien diferente, es determinar si ese

55

marco normativo se traduce, en los hechos, en la misma garantía concreta que exige el art. 12 de la Ley N.º 27642, esto es, que los productos ofrecidos en el ámbito escolar no lleven sellos de advertencia frontal.

Y en ese punto específico, la defensa exhibe una laguna que le es propia, pues no se ha traído a estos autos ningún elemento -ni siquiera una referencia concreta al articulado de la Ley N.º 10594- que permita sostener que dicha norma contempla, con la especificidad requerida, la exclusión de productos sellados en los desayunos y meriendas distribuidos mediante la contratación centralizada cuya legalidad aquí se examina.

Del texto que la demandada describe se desprende, apenas, la promoción genérica de una oferta "variada y segura" en kioscos y cantinas escolares, fórmula demasiado amplia como para equivaler, sin más, al estándar puntual y verificable que fija el art. 12.

De la interpretación sistemática de la ley nacional y su reglamentación, puede decirse que, en el caso que nos ocupa, al tratarse de la entrega gratuita de alimentos mediante un Programa Alimentario Escolar, conceptualmente, esta cuestión quedaría comprendida de manera palmaria en la noción de ofrecimiento -que introduce la ley nacional-, aun cuando no exista una compraventa entre el establecimiento y el alumno.

Adviértase, incluso, que la lógica de la demandada se revierte en su contra, pues si la Ley N.º 10594 garantizara ya, por sí sola, lo que los amparistas reclaman, la vía más sencilla para enervar la pretensión habría sido demostrar,

con prueba concreta, que los productos a distribuirse cumplen ese estándar. Nada de eso se ha hecho.

La cita de la ley provincial queda, así, en un plano puramente formal, incapaz de suplir la ausencia de la exigencia contractual específica que motiva este amparo.

Cabe agregar, por lo demás, que ninguna razón impone escoger entre una norma y la otra, como si se tratara de dos regímenes en pugna. La Ley N.º 10594 y la Ley N.º 27642 comparten idéntica finalidad tuitiva -garantizar una alimentación escolar saludable- y nada obsta a que se apliquen de manera complementaria y armónica, con arreglo al principio pro persona que impone estar siempre a la interpretación más favorable a la protección de la niñez (art. 75 inc. 22, C.N.).

Interpretadas en conjunto, ambas normas convergen en una misma

56

conclusión, que la Provincia tiene, por partida doble -por su propia legislación y por el piso mínimo que fija la ley nacional-, el deber de excluir productos con sellos de advertencia del ámbito escolar.

Existe una continuidad conceptual entre ambas normas que abarca la educación alimentaria, la intervención sobre los alimentos disponibles en la escuela y tutela preventiva de la salud.

No obstante ello, es menester destacar que el art. 12 de la Ley N.º 27642 adopta una técnica diferente y más intensa que la normativa provincial, identificando una categoría de productos, excluyéndolos del entorno escolar. Quedando en la esfera de la ley provincial la facultad de qué debe promoverse y ofrecerse como alimentación saludable; mientras que la normativa nacional, además, regula qué no puede ofrecerse en establecimientos escolares.

Esta diferencia tiene consecuencias jurídicas relevantes en cuanto que la Ley N.º 10594 procura modificar la oferta mediante promoción y disponibilidad de alimentos saludables y la normativa nacional introduce posteriormente un límite negativo obligatorio que la Administración no puede franquear.

En rigor, lejos de servir de excusa, la Ley N.º 10594 termina por debilitar la posición de la accionada, pues si la Provincia misma entendió necesario, ya en su momento, dictar una norma específica sobre alimentación escolar saludable, mal puede sostener ahora que la materia le resulta ajena o que excede su ámbito de competencia.

Antes bien, esa norma confirma que la Provincia asumió, por decisión propia, la responsabilidad de regular la cuestión, lo que solo refuerza -y en modo alguno atenúa- el deber de dar cumplimiento a la prohibición del art. 12 de la Ley N.º 27642 en los términos que venimos examinando.

Por los motivos expuestos, es preciso concluir que las normas no se neutralizan, ello en cuanto, que en el presente caso, un menú de desayuno y merienda escolar provincial debe satisfacer las exigencias positivas de la Ley N.º 10594 -que continúa regulando la política provincial de alimentación saludable-, simultáneamente, respetar las exclusiones impuestas por el art. 12 de la Ley N.º 27642 -que incorpora un límite adicional y específico respecto de los productos que pueden integrar esa política dentro de los establecimientos escolares-.

De esta manera, la normativa provincial conserva sus obligaciones relativas a la guía, educación nutricional, disponibilidad de alimentos saludables,

57

homologación de menús, monitoreo y financiamiento. Pero dentro de ese esquema, la selección concreta de productos debe respetar además que aquellos alcanzados por un sello de advertencia o leyenda precautoria no sean ofrecidos en los establecimientos comprendidos por el art. 12 de la Ley Nacional.

VII. El Control Judicial no Invade el Criterio Técnico de la Administración

Superado también el argumento fundado en la Ley N.º 10594, merece tratamiento aparte el argumento de la demandada según el cual los amparistas pretenderían que este Tribunal defina, en lugar de la Administración, el contenido de conceptos jurídicos indeterminados -como "alimentación adecuada, sana, segura y sostenible"-, invadiendo así facultades técnicas propias del Poder Ejecutivo.

El planteo merece una distinción que ya se anticipó al examinar la división de poderes, pero que conviene precisar aquí, en su faz más concreta.

Una cosa es pedirle al juez que defina, en abstracto, qué debe entenderse por alimentación saludable -determinación eminentemente técnica, propia de nutricionistas y de la autoridad sanitaria, ajena por completo a la función jurisdiccional-. Otra, bien distinta, es pedirle que constate si se cumple o no un estándar que el propio legislador ya definió, sin dejar margen de apreciación técnica al respecto.

En consecuencia, tratándose -en ese aspecto- de una actividad administrativa reglada, la función del tribunal consiste en efectuar una operación jurídicamente distinta de aquella que corresponde a la Administración: primero, constatar los presupuestos fácticos relevantes; luego, confrontar la conducta acreditada con la regla legal aplicable.

Ello es, precisamente, lo que ocurre con el art. 12 de la Ley N.º 27642, cuya norma no exige del juzgador valoración nutricional alguna, sino la verificación de un dato objetivo y de comprobación sencilla -la presencia o ausencia de sellos de advertencia frontal en los productos que se distribuyen en el ámbito escolar-, cuya definición corresponde, además, a otro cuerpo normativo específico (el Código Alimentario Argentino y su reglamentación en materia de etiquetado).

No hay aquí, entonces, un concepto jurídico indeterminado que deba integrarse con apreciaciones técnicas discrecionales, sino un parámetro legal cerrado y verificable.

58

En el supuesto concreto el legislador ya realizó la ponderación técnica y político-sanitaria fundamental que subyace a la regla. Sobre la base del sistema de perfil de nutrientes y etiquetado previsto por la propia ley, determinó que una categoría objetivamente identificable de productos -aquellos que contienen al menos un sello de advertencia o leyenda precautoria- no debe ser ofrecida dentro de determinados establecimientos educativos.

No se trata de que el tribunal se arrogue superior competencia científica respecto de nutricionistas, bromatólogos o autoridades sanitarias, sino de reconocer que la cuestión litigiosa cambia de naturaleza una vez que la ley ha establecido una consecuencia jurídica obligatoria sobre la base de un dato técnico previamente normativizado.

De ahí que la crítica de la demandada, aun compartible en su formulación general sobre los límites del control judicial, no resulte aplicable al caso concreto, pues este pronunciamiento no sustituye ningún criterio técnico de la Administración en materia nutricional, sino que se limita a constatar el cumplimiento de una regla legal específica y de sencilla verificación fáctica.

El fundamento basal de ello radica en que en un sistema republicano, corresponde al legislador establecer las reglas generales, a la Administración ejecutarlas dentro del marco normativo y al Poder Judicial, ante un caso concreto, decidir si aquella actuación se mantuvo dentro de los límites jurídicos que le fueron impuestos.

El equilibrio institucional se alteraría tanto si el juez pretendiese administrar como si, invocando deferencia al Poder Ejecutivo, renunciara a controlar el cumplimiento de una obligación legal.

En este sentido, la propia Constitución de Entre Ríos establece en su art. 1 que la Provincia, como parte integrante de la Nación Argentina, no reconoce en el ejercicio de su soberanía más limitaciones que la Constitución Federal que ha jurado obedecer y las leyes y disposiciones dictadas en su conformidad.

En consonancia con ello, el art. 6 de la Constitución provincial dispone que las autoridades provinciales no pueden suspender la observancia de la Constitución Nacional y el art. 7 del mismo cuerpo normativo, reconoce a los habitantes de Entre Ríos todos los derechos y garantías declarados por la Constitución Nacional.

A ello se agrega que el art. 176 de la Constitución de Entre Ríos atribuye al titular del Poder Ejecutivo provincial la condición de "agente inmediato y directo

59

del Gobierno nacional para hacer cumplir en la Provincia la Constitución, leyes y disposiciones de la Nación".

Tales previsiones guardan directa correspondencia con los arts. 31 y 128 de la Constitución Nacional, que, respectivamente, consagran la supremacía de la Constitución y de las leyes nacionales dictadas en su consecuencia -obligando a las autoridades provinciales a conformarse a ellas- y establecen que los gobernadores son agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación.

A su vez, en lo específicamente atinente a la función jurisdiccional, el art. 203 de la Constitución de Entre Ríos atribuye al Poder Judicial potestad exclusiva para conocer y decidir los casos sometidos a su competencia, vedando a los Poderes Legislativo y Ejecutivo arrogarse atribuciones judiciales.

De allí que la constatación jurisdiccional acerca de si una conducta de la Administración provincial se ajusta a una ley nacional vigente no constituya una indebida injerencia en la esfera del Poder Ejecutivo, sino el ejercicio de la función judicial constitucionalmente asignada.

Por ese motivo, reitero, en este caso, la aplicación judicial del art. 12 de la Ley N.º 27642 no supone que el tribunal ingrese en la definición de la política alimentaria provincial.

Esa política conserva un amplio ámbito propio de decisión administrativa; corresponde al Poder Ejecutivo organizar el Programa Alimentario Escolar, determinar los mecanismos de adquisición, seleccionar -dentro del marco legallos productos adecuados, establecer menús, definir proveedores, disponer controles y administrar los recursos disponibles. Nada de ello corresponde sustituir al órgano jurisdiccional.

Pero ese margen de actuación comienza donde termina la prohibición impuesta por la ley.

Una cosa es elegir entre distintas alternativas jurídicamente permitidas y otra, sustancialmente diferente, sostener que la Administración dispone de libertad para apartarse de una prohibición legal expresa.

La Corte Suprema ha señalado, precisamente en materia de relaciones entre el Poder Judicial y los restantes poderes, que corresponde a los jueces adoptar las medidas necesarias para garantizar la eficacia de los derechos sin menoscabar las atribuciones de aquellos, y que no existe intromisión indebida cuando la jurisdicción se limita a tutelar derechos o a suplir omisiones

60

susceptibles de lesionarlos.

Así lo expresó en "FUNDACIÓN BANCO DE BOSQUES PARA EL MANEJO SUSTENTABLE DE LOS RECURSOS NATURALES C/ EN – PEN – M. PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN P Y S Y OTROS S/ INCIDENTE DE APELACIÓN- INCIDENTE N.º 3 –" (22/10/2020), Fallos 343:1332.

Finalmente, huelga destacar que de la documentación aportada por la propia demandada se advierte, sin lugar a hesitación, la existencia de productos

que incumplen lo dispuesto por el art. 12 de la Ley N.º 27642, tal como se afirmó al resolverse la medida cautelar (cfr. Documental 17/18/19), surgiendo de la misma al menos 23 alimentos marca "Abanderado" de la empresa TEKNOFOOD S.A. -lácteos y sólidos- ofertados con presencia de sellos octogonales.

VIII. Colofón

Corresponde, antes de pasar a la parte resolutive, dejar sentada una última consideración de orden general.

Lo resuelto en los considerandos que anteceden no importa -como se dijo que este Tribunal se arroge facultades de gestión que la Constitución reserva al Poder Ejecutivo. El control aquí ejercido se ciñe a un juicio de legalidad estricto, circunscripto a la verificación del cumplimiento de un mandato legal puntual, previamente definido por el legislador.

Es precisamente esa verificación -el control de que la Administración se sujete a la ley y, en particular, a los derechos de quienes gozan de protección constitucional- la función que la Carta Magna encomienda a la magistratura. No juzgar sería, en este caso, la verdadera abdicación de una atribución propia. Ese mandato -la exclusión de productos con sellos de advertencia frontal en los entornos escolares- no constituye una formalidad normativa prescindible o postergable según las conveniencias de la gestión administrativa. Es la expresión concreta de una política de salud pública dirigida a sujetos de tutela constitucional reforzada, cuyo cumplimiento no admite matices ni excepciones fundadas en razones de conveniencia práctica.

La falta de adhesión provincial a la Ley N.º 27642, la existencia de normativa local previa o las dificultades que pueda enfrentar la Administración en la instrumentación de sus controles no relevan al Estado -en ninguno de sus niveles ni de sus poderes- del deber de garantizar, en los hechos y no solo en la

61

letra de la ley, los estándares nutricionales que el ordenamiento jurídico le impone.

La efectividad de los derechos de niños, niñas y adolescentes no puede quedar subordinada a contingencias administrativas, presupuestarias o de implementación normativa.

El interés superior del niño, como principio rector de todo el ordenamiento jurídico en la materia, exige que la actividad estatal se ordene en función de la protección efectiva de sus derechos, y no a la inversa.

Por todo lo expuesto, las disposiciones legales, doctrina y jurisprudencia citadas haré lugar a la acción de amparo promovida por VARIOS PADRES en representación de sus hijos, patrocinados por los Dres. María Aldana SASIA y Rubén Alberto PAGLIOTTO; La ASOCIACIÓN GREMIAL DEL MAGISTERIO DE ENTRE RÍOS (AGMER) representada por su apoderada legal, Dra. Verónica FISCHBACH y la FUNDACIÓN CAUCE: Cultura Ambiental, Causa Ecologista representada por la Dra. Valeria Inés ENDERLE, contra el SUPERIOR GOBIERNO de la PROVINCIA de ENTRE RÍOS, en consecuencia corresponde ORDENAR a la demandada que se abstenga de ofrecer, servir, entregar o distribuir en los establecimientos educativos públicos provinciales dependientes del Consejo General de Educación de la Provincia de Entre Ríos productos alimenticios no perecederos destinados a desayunos y meriendas que contengan uno o más sellos de advertencia o leyendas precautorias en los términos del art. 12 de la Ley N.º 27642, debiendo garantizar en forma simultánea e ininterrumpida la provisión de productos no alcanzados por dicha prohibición.

12.- En relación a las **costas** de la presente instancia, las mismas deberán ser soportadas por la parte vencida, al no mediar razones para el apartamiento del principio objetivo de la derrota, atento a lo preceptuado por el artículo 20 de

la Ley N.º 8369.

Por ello,

RESUELVO:

1º) HACER LUGAR a la **ACCIÓN DE AMPARO COLECTIVO** interpuesto por **VARIOS PADRES** en representación de sus hijos patrocinados por los **Dres. María Aldana SASIA y Rubén Alberto PAGLIOTTO; ASOCIACIÓN GREMIAL**

⁶³

DEL MAGISTERIO DE ENTRE RÍOS (AGMER) representada por su apoderada legal, **Dra. Verónica FISCHBACH y FUNDACIÓN CAUCE: Cultura**

Ambiental, Causa Ecologista representada por la **Dra. Valeria Inés**

ENDERLE, y en consecuencia **ORDENAR** al **SUPERIOR GOBIERNO de la**

PROVINCIA de ENTRE RÍOS que, se abstenga de ofrecer, servir, entregar o distribuir en los establecimientos educativos públicos provinciales dependientes del Consejo General de Educación de la Provincia de Entre Ríos productos alimenticios no perecederos destinados a desayunos y meriendas que contengan uno o más sellos de advertencia o leyendas precautorias en los términos del art. 12 de la Ley N.º 27642, debiendo garantizar en forma simultánea e ininterrumpida la provisión de productos no alcanzados por dicha prohibición.

2º) LIBRAR oficio -vía electrónica- al Registro de Procesos Colectivos a los fines de informar sobre el dictado de la presente sentencia, adjuntándose copia de la misma.

3º) DISPONER la publicación y difusión de la presente sentencia a través del Servicio de Comunicación e Información del Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos a cuyos efectos deberá efectuarse la comunicación de estilo a través de la Secretaría de este organismo.

.....

6º) DECLARAR LAS COSTAS a la parte vencida; art. 20 ley N.º 8369.

7º) REGÍSTRESE; notifíquese, dejándose expresa constancia que la presente se suscribe mediante firma electrónica sin soporte papel (conforme

⁶⁴

Resolución STJER Nº 28/20, del 12/04/2020 -Anexo IV-).

Dr. Juan Francisco MALVASIO

Vocal de Juicio y Apelaciones Nº 9

Gabriela L. Crespo

- Oficina de Gestión de Audiencias -

Subdirectora

Existiendo regulación de honorarios a abogados y/o procuradores, cumpliendo con lo dispuesto por la Ley 7046, se transcriben los siguientes artículos:

Art. 28: Notificación de toda regulación: "Toda regulación de honorarios deber notificarse personalmente o por cédula. Para el ejercicio del derecho al cobro del honorario al mandante o patrocinado, la notificación debe hacerse en su domicilio real. En todos los casos la cédula deberá ser suscripta por el Secretario del Juzgado o tribunal con transcripción de este artículo y el artículo 114 bajo pena de nulidad. No será necesaria la notificación personal o por cédula de los autos que resuelvan los reajustes posteriores que se practiquen por aplicación del art. 114".

Art. 114: Pago de honorarios."Los honorarios regulados judicialmente deberán abonarse

dentro de los diez días de quedar firme el auto regulatorio. Los honorarios por trabajos extrajudiciales y los convenios por escrito cuando sean exigibles, se abonarán dentro de los diez días de requerido su pago en forma fehaciente.

Operada la mora, el profesional podrá reclamar el honorario actualizado por

aplicación del índice previsto en el Art. 29 desde la regulación y hasta el pago, con más un interés del 8% anual. En caso de tratarse de honorarios que han sido materia de apelación, sobre el monto que quede fijado definitivamente en instancia superior, se aplicará la corrección monetaria a partir de la regulación de la instancia inferior. No será menester justificar en juicio los índices que se aplicarán de oficio por los Sres. Jueces y Tribunales".

Gabriela L. Crespo

- Oficina de Gestión de Audiencias -

65

Subdirectora

En igual fecha se remitió mail de refuerzo al correo electrónico de las partes actora y demandada. Conste.-

Gabriela L. Crespo

- Oficina de Gestión de Audiencias -

Subdirectora