



RIO NEGRO

RESOLUCION 1359/2006 MINISTERIO DE SALUD (M.S.)

Salud pública. Aprobación del Manual de Procedimientos para Fiscalización y Control de Inocuidad de Alimentos. Objetivo. Inspección. Sanciones. Recursos.

del 22/03/2006; Boletín Oficial 01/06/2006

Visto, el expediente N° 106077-S-05 del registro del Ministerio de Salud, y;

Considerando:

Que se hace necesario establecer procedimientos para las actividades de inspección y/o auditoría de los alimentos;

Que conforme lo establece el artículo 4° de la Ley 739 el Consejo Provincial de Salud Pública es el organismo de aplicación en la Provincia de Río Negro del Código Alimentario Argentino Ley Nacional 18284 y su Decreto Reglamentario;

Que según lo establecido en el Código Alimentario Argentino Ley Nacional 18284, todo producto que se elabore y/o fraccione en la Provincia de Río Negro debe ser Inscrito en el Registro Nacional de Productos Alimenticios, para poder comercializarse, circular y expendirse en todo el territorio de la Nación;

Que en cumplimiento de lo normado en el Código Alimentario Nacional Ley 18284 y su Decreto Reglamentario N° 2126/71, es necesario fiscalizar las actividades de elaboración, fraccionamiento, comercialización y transporte de alimentos;

Que debe unificarse los criterios técnicos para facilitar la misión de los inspectores en los procedimientos de fiscalización de alimentos;

Que se ha contado con la Cooperación del Instituto Panamericano de Protección de Alimentos y Zoonosis (INPPAZ- OPS/OMS) para la confección del Manual de Procedimientos para Fiscalización y Control de Inocuidad de Alimentos;

Que la presente resolución se dicta en uso de las facultades establecidas en el Art. 4° de la Ley 739 y en el Art. 18, Incs. 4, 8 y 14 de la Ley de Ministerios N° 3779;

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud ha tomado la intervención correspondiente;

Que la suscripta está facultada para aprobar la presente, según lo dispuesto por el art. 18 de la Ley de Ministerios N° 3779 y Decretos 1397/04 y [1403/04](#).

Por ello: La Ministro de Salud resuelve:

Artículo 1° - Apruébase el Manual de Procedimientos para Fiscalización y Control de Inocuidad de Alimentos.

Art. 2° - Comuníquese, etc.

Gutiérrez; Mendinueta.

Manual de Procedimientos
para Fiscalización y Control de Inocuidad de Alimentos
Departamento de Bromatología
Dirección de Salud Ambiental
Provincia de Río Negro
INPPAZ (OPS/OMS)

2005

CAPITULO I - Objetivo e Inspección

1. Objetivo General.

El objeto de este manual es presentar directrices generales que puedan aplicarse a una amplia gama de actividades de inspección o auditoría de los alimentos. Es una guía para los sectores oficiales destinada a ayudar a trabajar eficazmente en y con los diversos sectores de la industria, almacenamiento, elaboración, expendio y consumo de los alimentos.

Se trata de facilitar la misión del inspector para aplicar en forma uniforme los procedimientos legales, uniformizar las técnicas de toma de muestras y procedimientos de inspección, intentando la homogeneidad de criterios independientemente del inspector que lo realiza y de la industria de que se trate.

2. Principios Generales, Enfoque y Organización de la inspección.

2.1 Inspección Sanitaria de los Alimentos (auditoría sanitaria).

Es el examen de un diseño de producto, servicio, proceso o instalación, y la determinación de su conformidad con requisitos específicos, requisitos legales o generales, basados en el juicio de un profesional. La inspección puede contribuir a:

- Proteger la salud de la población (consumidor)
- Evitar pérdidas económicas por el deterioro.
- Facilitar el comercio interno e internacional.
- Evaluar sistemas de inocuidad y calidad de los alimentos, procesos, instalaciones, así como los controles destinados a la fabricación, almacenamiento y distribución de los alimentos.

Constituye una actividad eminentemente preventiva, que persigue proteger la salud de población e intereses del consumidor, sin menoscabar las acciones represivas o de tipo punitivas que en distintas etapas pueden llevarse a cabo en sede administrativa y judicial.

Respecto a la denominación del personal que realiza o interviene en la inspección, se ha utilizado históricamente la calificación de "inspector". Cuestión que ha sido debatida en términos de la modalidad de inspección imperante a lo largo de toda la cadena agroalimentaria. En virtud de ello, se ha utilizado en forma conjunta el término de "auditor" y de algún modo reemplazando a la denominación anterior.

2.2 El inspector (auditor) sanitario de alimentos.

La inspección o auditoría sanitaria deberá ser efectuada por profesionales o técnicos que posean una adecuada preparación que garantice su trabajo.

Está dotado de la autoridad necesaria derivada del poder político para imponer penalidades o solicitar medidas correctivas de los problemas sanitarios.

La realidad indica que existen diversos tipos de establecimientos, desde una planta con elevada tecnología hasta la venta ambulante, en los cuales las prácticas sanitarias difieren sustancialmente. Es necesario saber abordar y contemplar estas realidades para evitar inequidades. Ello implica tratar de flexibilizar de algún modo las exigencias legales, sin dejar de tener en cuenta su objetivo de máxima: proteger la salud del consumidor.

Tampoco se debe olvidar que cumple una función educativa y asesora, donde además de reconocer y señalar los problemas o posibles riesgos, debe señalar las medidas correctivas o de donde obtenerlas.

CAPITULO II - Legislación Vigente

Marco Legal General

Desde el punto de vista jurídico las actividades de inspección tienen un respaldo o sustento legal que deriva de distintas normas, con distinto rango jerárquico. Tanto desde el inicio de la actividad, continuando con el labrado de actas, y el procedimiento sancionatorio en caso de configurarse una infracción tipificada, en sede administrativa y/o judicial.

El marco legal, respetando la jerarquía de normas, sería el siguiente, tratando de contemplar la legislación en el orden provincial y municipal.

- Constitución de la Nación Argentina: En su Capítulo II denominado Nuevos Derechos y Garantías, en los artículos 41 y 42, establece expresa protección al medio ambiente y a la salud de los consumidores.
- Código Penal de la Nación Argentina: En su Capítulo IV denominado Delitos contra la

salud pública, artículos 200 a 208, en relación a la adulteración y/o envenenamiento de aguas potables, sustancias alimenticias o medicinales.

- Código Alimentario Argentino: Que establece disposiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial. Aprobado por Ley 18.284, se declara vigente en todo el territorio de la República, con aplicación por parte de las autoridades sanitarias en sus respectivas jurisdicciones.

- Sistema Nacional de Control de Alimentos: Establecido por Decreto 815/99, crea el citado sistema y distribuye las acciones de control por productos y en las distintas etapas de la cadena alimentaria, entre los dos organismos de control a nivel nacional, es decir el Servicio Nacional de Calidad Agroalimentaria (SENASA) y el Instituto Nacional de Alimentos (INAL).

- Decreto 4238/68. Es el Reglamento de Inspección de Productos, Subproductos y derivados de origen animal que rige los aspectos higiénico-sanitarios de elaboración e industrialización de las carnes, subproductos y derivados y de todo producto de origen animal, como asimismo los requisitos para la construcción e ingeniería sanitaria de los establecimientos.

- Ley 3959/1900. Es la denominada Ley de Policía Sanitaria Animal, aún vigente, en la medida que no se oponga a lo establecido en el Código Alimentario Argentino y el Decreto 4238.

A este grupo de normativa nacional fundamental, debemos sumarle lo que dispongan leyes provinciales y ordenanzas municipales dentro de cada jurisdicción en la materia, siempre que no contradigan o se superpongan a lo prescrito por la normativa nacional.

Existe un extenso cuerpo normativo en materia de alimentos, que excede la lista citada. Aunque la misma trata de reflejar legislación esencial en el área objeto de este trabajo, es decir la inspección (auditoría) y el control de alimentos.

Marco legal vigente de la Provincia de Río Negro.

La Provincia de Río Negro adhiere y aplica el Código Alimentario Argentino dentro de su jurisdicción. Esto sin dejar de lado que como facultades no delegadas por la provincia a la Nación, tiene la potestad de legislar en la materia, en todo lo referente a contralor higiénico-sanitario y bromatológico. Asimismo a ejercer la aplicación de su legislación en el ámbito provincial y a regular la inscripción y registro de establecimientos y productos dentro de dicho ámbito.

La provincia, a tal efecto tiene designado un organismo, como ente de aplicación del Código Alimentario. Dicho órgano es el Ministerio de Salud, que lo ejerce a través del Departamento Bromatología de la Dirección de Salud Ambiental.

Entre la normativa sobre alimentos a nivel provincial, encontramos la siguiente:

Resolución 200/89:

Establece que la Dirección de Salud Ambiental, será la encargada de la aplicación de todas las leyes y normas relacionadas con la Salud Ambiental, el control de Alimentos, Ley 18284, su reglamentación y modificatorias. Dichas acciones serán ejecutadas a través de coordinadores, supervisores, y jefes de laboratorios.

Resolución 5196/90:

Establece las misiones y funciones de la Dirección de Salud Ambiental. Dentro de ella, se establecen asimismo las misiones, funciones y actividades del Departamento de Bromatología. Dicho Departamento tendrá como misión asegurar la calidad sanitaria de los alimentos consumidos por la población y propender al desarrollo de la industria de la alimentación.

Resolución 3731/94:

Se establecen modificaciones para las sanciones económicas a aplicar por infracciones higiénico-sanitarias en los establecimientos elaboradores.

En el punto 46 de esta resolución se establece que el recurso de apelación en caso de sanciones, se otorgará previo ingreso del 50% de su importe.

Resolución 5074/99: Prescribe que en los rótulos de fiambres, quesos y dulces de consistencia semidura fraccionados, además de lo establecido en el Código Alimentario, deberá constar la aptitud de consumo: Para fiambres, no más de tres o diez días de acuerdo

al tipo de envasado que tengan y quesos y dulces no más de diez o veinte días, también de acuerdo al envasado.

Resolución 33/01: Se crea el registro de Directores Técnicos para la industria de la alimentación, bajo la órbita del Departamento de Bromatología. Los profesionales interesados deberán presentar currículum, formación y antecedentes, con una validez de tres años del citado registro.

Resolución 4606/02: Establece que a efectos de la inscripción en el Registro de Productos Alimenticios, se debe realizar el control bromatológico del producto en un Laboratorio Regional de Salud Ambiental de la Secretaría de Estado de Salud Provincial.

En caso de productos de riesgo las muestras deberán ser tomadas en forma previa a la habilitación. En aquellos de bajo riesgo, la toma se podrá realizar en los noventa días posteriores a la habilitación.

El plazo de la habilitación se otorga por cinco años.

Resolución 755/03: Establece los requisitos para la habilitación de Laboratorios de análisis de alimentos.

Resolución 2776/04: Establece los Aranceles por Análisis de alimentos.

Resolución 4120/04: Establece todos los requisitos para la Inscripción de Establecimiento y Productos Alimenticios y para todo trámite respecto al funcionamiento de la Industria Alimentaria.

Resolución 5864/05 y sus Modificatorias: Manual de Procedimiento de laboratorio (IV Edición) Establece las condiciones y metodología para la toma de muestras, envío al laboratorio, Recepción de las muestras, emisión de protocolos, etc.

Resolución 6053/05: Establece el arancelamiento de servicios prestados por la Dirección de Salud Ambiental en control de roedores, control de zoonosis, Higiene y seguridad laboral, servicios bromatológicos en establecimientos elaboradores, fraccionadores, depósito, expendio y de transporte de productos alimenticios. Se establecen categorías de establecimientos de acuerdo al número de operarios.

CAPITULO III - Inspección e Inspectores (Auditores)

1. Tipos o clases de Inspección.

En general las inspecciones se dividen en programadas y a demanda (o solicitud).

- Inspecciones programadas: Son aquellas destinadas a la observación y verificación del cumplimiento de la legislación en general (leyes, ordenanzas, normas, etc.) dirigidas a los establecimientos y productos en general y Procedimientos en ruta para verificar las condiciones del Transporte de sustancias Alimenticias.

- Inspecciones a demanda (o a solicitud): Se realizan a través de denuncias efectuadas por los consumidores ante la existencia de un problema relacionado con la falta de inocuidad de un producto que haya causado un problema de salud pública. También tiene relación con las inspecciones para habilitación de establecimientos.

2. Rol o Funciones de la Inspección (Auditoría).

El inspector o auditor en su trato o relación con la industria de la alimentación, deberá tener conocimientos de la legislación vigente relacionada a fin de poder dar cumplimiento a su actividad y tener en consideración la finalidad u objetivos básicos de la normativa.

Podemos decir que se encuentra autorizado por la legislación respectiva a realizar su actividad en los siguientes ámbitos o lo que sería su "jurisdicción":

- Establecimientos que fabrican o elaboran alimentos y productos alimenticios.
- El almacenamiento de alimentos o productos alimenticios.
- Establecimientos de expendio o venta de alimentos.
- Establecimientos donde se consumen alimentos.
- La venta de alimentos en la vía pública.
- El transporte de alimentos.

La inspección ocupa una posición clave en el control de los alimentos. Es la representación y cara visible de su organismo y debe ser capaz de recopilar información y evidencias, como asimismo recoger muestras para someterlas a análisis rutinarios y otros con características especiales.

Debe estar capacitado para detectar variadas formas de descomposición o inadecuación de

los alimentos a simple vista y realizar exámenes organolépticos.

Debe poder inspeccionar los diversos tipos de establecimientos de elaboración a efectos de comprobar si se cumplen los requisitos legales sanitarios y de buenas prácticas de higiene. Asimismo debe cooperar con otros colegas en las distintas jurisdicciones (municipal, provincial y/o nacional).

También debe participar en acciones relacionadas con programas de educación al consumidor.

Es importante reconocer que todas las obligaciones y responsabilidades de un inspector (auditor) de alimentos, tanto en su tarea propia de inspección como de toma de muestras, se realizan en el marco y de acuerdo a lo establecido por la legislación alimentaria vigente y a los procedimientos administrativos estipulados en la misma, ya sea el Código Alimentario, legislación provincial o municipal, y alguna otra regulación específica de acuerdo a los productos, que en su esencia no se superpongan o contradigan con lo establecido por el citado Código Alimentario Argentino.

El inspector debe considerarse (para luego ser considerado) como un agente oficial con perfil educador y preventivo y no como un "policía" de los alimentos. Esta visión preventiva es la que se impone en la actualidad, y deberá prevalecer a pesar de las dificultades operativas en que se encuentran muchas jurisdicciones de nuestro país.

3. Organización general de la inspección. Comportamiento.

El inspector (auditor) como dijimos, debe estar familiarizado, tener conocimiento y certeza de la legislación existente que rige sus actividades. Es importante, también, verificar los antecedentes de la empresa objeto de su actividad, examinando antecedentes, ya sea en forma de expedientes y otros documentos relacionados con inspecciones previas, llevando consigo un diagrama de flujo general de los procesos a controlar.

Al llegar a un establecimiento (para denominar en general a una empresa o industria elaboradora de alimentos) se pondrá en contacto con la persona que esté a cargo de la Dirección del mismo o aquél de mayor jerarquía que se encuentre presente, solicitando permiso y autorización para realizar la labor de inspección previa acreditación de su identidad.

Realizará su trabajo acompañado de toda la documentación necesaria constituida en general por una carta credencial firmada por la autoridad competente (en general su superior), actas de inspección y toma de muestras, solicitudes de análisis de laboratorio, entre otros.

Deberá llevar también el equipo y material necesario para toma y traslado de muestras y prever situaciones tales como embargos y/o decomisos, que deberá dejar constancia en el acta respectiva.

Una cuestión considerada y no menos importante es aquello que se debe considerar como conducta amable, preventiva y sin ánimo beligerante para con el personal con quién trate de la empresa, y el aspecto o presentación en su vestimenta.

Debería quitarse los adornos y lápices y cuadernos, deberá guardarlos en bolsillos interiores. Llevará bata o guardapolvo blanco, cubrepelo, y cuando el establecimiento tenga pisos húmedos, se recomienda el uso de zapatos de tipo industrial. Para protegerse las manos podrán utilizarse guantes de goma o de material plástico, podrán usarse máscaras contra el polvo, como el que se desprende de productos como harina, cereales o semillas.

Los inspectores, como sabemos, utilizan distintos tipos de equipos para realizar su actividad. Los ya mencionados en cuanto a vestimenta y protección y otros, que consisten en herramientas manuales de tipo corriente y de carácter más sofisticado, como ser un equipo fotográfico.

Como herramienta corriente e imprescindible podemos mencionar el termómetro. Otros equipos son el analítico, ya que el inspector deberá efectuar ensayos y pruebas, balanzas y algún otro especializado para realizar el muestreo. Deberá saber utilizar cada uno de estos utensilios de la manera más eficaz que facilite su actividad.

Todo el equipamiento es esencial, pero hay un aspecto puramente humano que no puede sustituirse por ningún equipo o herramienta manual. Son los sentidos, la inteligencia, la percepción y observación crítica. Es decir, que no debe confiar solo en el equipo prescindiendo de la observación crítica y de una buena técnica de inspección. No deberá

olvidar que la información que se derive de la inspección es de carácter confidencial, ello porque están en juego posibles consecuencias en relación al avance del procedimiento con resultados que pueden concluir en infracciones y sanciones tipificadas. Es algo asimilable a lo que se denomina secreto del sumario en la etapa instructiva en el derecho penal, al cuál solo tienen acceso las partes solamente.

Entonces, en virtud que la inspección puede tener derivaciones legales o jurídicas, toda la información recabada debe ser clara y lo más concreta posible, totalmente objetiva y ajustada a los hechos observados, dejando constancia en forma escrita de todas las observaciones efectuadas.

4. Actividades posibles y potenciales del inspector

Por su función pública y esencial en materia de control de alimentos, la inspección puede y es relevante que participe en actividades que, si bien en muchos casos pueden no ser imperativos legales, ejercerlas constituyen pilares para generar conciencia comunitaria y preventiva en relación a inocuidad de alimentos. El ejercicio de una función pública lo inviste y le otorga la autoridad necesaria para llevarlas a cabo.

Algunas de estas actividades podrían ser:

- Participar en la elaboración de programas de control de alimentos en su respectiva jurisdicción.
- Ejecutar las inspecciones de acuerdo a los procedimientos establecidos.
- Aplicar la legislación establecida para alimentos.
- Difundir las buenas prácticas de higiene y manipulación de alimentos, asegurar el cumplimiento de la legislación en el sector productivo y comercio en general.
- Estimular la adopción de planes de control de procesos de producción de carácter voluntario en el sector productivo y comercio en general.
- Recibir, analizar y canalizar ante los organismos respectivos los reclamos de los consumidores en relación al estado de los alimentos y cualquier otra posible infracción a la legislación vigente.
- Participar en acciones educativas que la sobre educación sanitaria del consumidor y de capacitación a manipuladores de alimentos que tengan exigencia legal.
- Colaborar con otras instituciones en la elaboración de medidas de sanidad e inocuidad de posible realización de acuerdo a las necesidades locales.

5. Enfoque de la Inspección

La inspección estará enfocada al proceso, por lo que se tendrá en cuenta la garantía que durante la elaboración y fabricación de alimentos estos sean inocuos, para ello se tendrán en cuenta los siguientes aspectos antes de comenzar la verificación del proceso, la aplicación de las Buenas Prácticas de Higiene y Manipulación, que en nuestro país se encuentra legislado a través de la Resolución 587/97 del Ministerio de Salud, que internaliza la Resolución Grupo Mercado Común (Mercosur) 80/96 y la aplicación de los principios del Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP). Este sistema de control de procesos, en nuestro país no está regulado, por tanto carece de obligatoriedad. Pero, es una de las herramientas a efectos de garantizar inocuidad de productos, que las empresas deciden implementar y desarrollar, muchas veces ante exigencias de los mercados externos con auditoría de empresas reconocidas oficialmente.

Si el Sistema HACCP se encuentra implementado por las empresas, debería revisarse:

- a) Existencia de manuales de calidad
- b) Flujograma de Proceso.
- c) Lista de productos que elabora y especificaciones de los mismos.
- d) Procedimiento y especificaciones para la compra de materia prima e ingredientes.
- e) Procedimiento de control de operaciones.
- f) Procedimiento de limpieza y desinfección.
- g) Procedimiento de higiene personal.
- h) Procedimiento de control de plagas.
- i) Procedimiento de verificación de las operaciones y de la calidad.
- j) Registro de las operaciones, verificaciones, devoluciones, etc.

6. Documentación Final

Una vez finalizada la intervención en un establecimiento de alimentos, y dado que representa a la autoridad oficial, la inspección deberá proceder a llenar los documentos legales pertinentes tales como el acta de inspección, toma de muestras, embargo, decomiso, etc. y dependiendo del tipo de intervención realizada, elaborará un documento final.

Aquellas deficiencias encontradas pueden ser clasificadas en críticas y no críticas. Las deficiencias críticas son aquellas que representan un peligro inminente para la salud y requieren una acción inmediata. En general, estas deficiencias críticas pueden ser observadas en establecimientos y productos de alto riesgo epidemiológico (ej, fábricas de productos de origen animal).

Las deficiencias no críticas son aquellas que no representan un peligro inminente para la salud, aunque no deben ser omitidas. En estas situaciones, en general se dan plazos para que el establecimiento subsane dichos inconvenientes, lo que va a generar una segunda visita de verificación. Esta situación no siempre está contemplada en las legislaciones y tiene que ver con usos y costumbres y con un enfoque educativo y preventivo. Para facilitar esta tarea y para evitar subjetividades, las instituciones preparan listas de verificación o chequeo, donde los riesgos se encuentran categorizados.

Se puede establecer un esquema orientador de intervención, que deberá ser adaptado para cada situación e institución.

El documento final es un relato de lo observado en la inspección, y al ser un documento oficial que puede tener derivaciones a instancias judiciales, se utilizan actas labradas. Como acta, podemos entender aquel documento cronológico que registra todo lo acontecido durante la inspección y para tener validez legal, deberá reunir algunos requisitos.

- El acta debe llevarse en un libro legalizado, aunque dependiendo de la institución también podrá llevarse en hojas sueltas, no siendo aconsejable esto último.

- Número de acta, a efectos de tener una constancia y cronología de las inspecciones realizadas.

- Lugar, fecha y hora. En forma conjunta y escritas literalmente.

- Detalles de la inspección. Con aquello observado, encontrado y las condiciones de las mismas en el momento de la inspección, lo que formará el cuerpo del documento. El propietario del establecimiento o representante legal del mismo, podrá hacer constar en el informe las aclaraciones y alegatos que estime pertinente. Es dable mencionar que en la redacción del acta, no deberán dejarse espacios en blanco.

- Cierre del acta, luego de haberse considerado todos los puntos.

- Firma de personal interviniente y representativo. Deberán rubricar el acta todos quienes hayan tenido participación en ese acto.

En general se realizan tres copias, de un mismo tenor, con indicación de lugar, fecha y hora. En caso de que el personal responsable de la empresa se negare a la firma del acta, el funcionario recurrirá a personas que puedan testificar la lectura y en última instancia se dejará constancia en el informe de su lectura, de la negativa y de la imposibilidad de encontrar testigos.

CAPITULO IV - Procedimiento del Código Alimentario.

Sanciones

1. Exigencias legales en materia de procedimiento de inspección.

Toda actividad de fiscalización en materia de alimentos (y no sólo en alimentos) debe dejar establecido el procedimiento de dicha actividad, las etapas de la inspección propiamente dicha y la facultad sancionatoria o punitiva en caso de incumplimiento. Toda legislación que establece obligaciones, en esta o cualquier rama del derecho, también debe prescribir sanciones o infracciones. Esto es así en un sistema de derecho donde ante el incumplimiento de la ley se configura una sanción y ante ella una infracción, como una lógica secuencia de causa-efecto.

En Derecho Alimentario es necesario aclarar que existe una tendencia general totalmente acertada a favor de la prevención, a través de eficaces acciones de capacitación. Es necesario que todos los sectores involucrados, es decir oficial, privado y consumidores (sin olvidar que todos lo son), tengan plena conciencia de las consecuencias negativas de las enfermedades transmitidas por alimentos y de la necesidad de prevenirlas. Por esto hay que

trabajar, para dar vuelta el enfoque estrictamente fiscalizador y punitivo hacia el enfoque preventivo que pueda reducir costos y sanciones.

Ahora bien, también es cierto que en algún momento las acciones de tipo preventivo y correctivo (ante el incumplimiento) se agotan o se toman ineficaces, ya sea por desinterés del fiscalizado o por propia ineficacia de la prevención. Es cuando la cuerda se tensa a lo máximo y volviendo a lo expresado a toda obligación le sigue una sanción en caso de incumplimiento. Este es el ejercicio del poder de policía del estado en sus distintos niveles, interpretado ese poder como el de la autoridad sanitaria "respecto de la verificación de las condiciones higiénico-sanitarias y bromatológicas de los productos que entren o salgan del país" (según el art. 4, Anexo II de la Reglamentación de la Ley 18.284 Código Alimentario Argentino).

2. Procedimiento establecido en el Código Alimentario Argentino.

Como sabemos la norma por excelencia en materia de alimentos en nuestro país y considerado Ley Básica es el Código Alimentario Argentino, creado por Ley 18.284 y reglamentado por el decreto 2126, aunque en sentido estricto el denominado Código, con sus disposiciones generales, especiales, de establecimientos, etiquetado y productos en general y particular, esta contenido en el Anexo I de la Ley 18284.

También contienen aspectos relacionados con un régimen de penalidades la Ley de Policía Sanitaria, aún vigente en nuestro país, que previene contra la invasión de enfermedades contagiosas exóticas y la acción de las epizootias existentes. Una ley desactualizada, pero vigente. Asimismo, mencionamos al Decreto 4238/69 de Productos, Subproductos y derivados de origen animal, que establece en su Capítulo XXX, penalidades e infracciones.

Volviendo al Código Alimentario, podemos decir que toda legislación que se oponga a alguna prescripción del mismo en alimentos no tendría validez, por ser de aplicación y declarada vigente en todo el territorio de la República, como lo establece su artículo primero. También establece que la ley y sus reglamentaciones se aplicarán y harán cumplir por las autoridades sanitarias nacionales, provinciales o de la Municipalidad de Buenos Aires (hoy Gobierno de la Ciudad) en sus respectivas jurisdicciones. Es decir las provincias y luego los municipios tienen facultades en relación al contralor higiénico-sanitario en sus respectivas jurisdicciones y con plena facultad de legislar pero sin contradecir ni superponer prescripciones que surgen de una ley nacional y superior, como el denominado Código Alimentario.

De acuerdo a esto, no sería necesario que las provincias ratifiquen su adhesión al citado Código o ley, porque se declara vigente en toda la República. Si embargo muchas provincias han ratificado su adhesión a través de una norma provincial.

Para la ley (Código Alimentario) en sus distintas disposiciones sólo existen tres autoridades jurisdiccionales destinatarias directas de sus normas: Nación, Provincia y Municipalidad de Buenos Aires (hoy Ciudad Autónoma). En consecuencia para esta visión, el poder de policía que eventualmente ejercen las comunas es aquél que le hayan atribuido las respectivas provincias. Pero, no obstante ello, la policía alimenticia es en la práctica, ejercida fundamentalmente por las comunas, lo que se compadece plenamente con sus facultades normativas.

Entonces, a pesar de las opiniones y cuestionamientos doctrinarios, es evidente que el proceso histórico-jurídico venía apuntando a revalorar la importancia del nucleamiento comunal y por lo tanto de sus funciones.

Esto a quedado evidenciado en el actual artículo 123 de la Constitución Nacional, que expresamente especifica la norma del artículo 5 en el sentido de que el régimen municipal debe fundarse en asegurar la autonomía de los municipios.

El Anexo II de la Ley 18284, en su artículo 14, establece que los funcionarios técnicos de Salud podrán practicar inspecciones a los establecimientos, dejando establecido el procedimiento al respecto.

Prescripciones que tienen plena vigencia en la actualidad.

1. De acuerdo a lo mencionado en la primer parte de este trabajo el Código Alimentario prescribe que los funcionarios tendrán acceso a todas las dependencias de los establecimientos, incluyendo oficinas comerciales, deberán asegurarse que el

establecimiento funciona correctamente y cuenta con los elementos para elaborar los productos autorizados, examinar la documentación relacionada con la actividad específica.

2. Finalizada la inspección, se levantará un acta por triplicado, con indicación de lugar fecha y hora y se consignará todo lo observado, pudiendo el propietario o representante alegar lo que crea conveniente.

3. Podrán consignarse testimonios de otras personas. Una copia del acta quedará en poder del inspeccionado, el original y una copia se elevarán en el plazo de cuarenta y ocho horas para la iniciación del sumario si correspondiere.

4. Cuando se juzgue necesario, se procederá a la extracción de muestras de materia prima, de productos en fase de elaboración o terminados, en número de tres, representativas del lote. Las muestras serán precintadas por medio de sellos o lacres para evitar cambios o alteraciones.

De las tres muestras, la que se considera original, se utiliza para análisis en primera instancia; otra, como duplicado se reserva para autoridad sanitaria para eventual pericia de control y la tercera, triplicado, queda en poder del interesado para que se analice en forma conjunta con la segunda (o duplicado) en la pericia o para contraverificación.

En el acta que se levante, se individualizará el o los productos maestreados, con detalles de su rotulación, etiquetas y atestaciones adheridas al envase, contenido de la unidad, partida serie de fabricación y fecha de envasamiento o vencimiento en su caso, condiciones de conservado, naturaleza de la mercadería y denominación exacta del material en cuestión.

5. Dentro de los tres (3) días de realizado el análisis el servicio oficial (laboratorio) que lo hubiere realizado, notificará su resultado a la firma propietaria de los productos con copia del protocolo. Original y copia de éstos se agregan al expediente respectivo. (Ver pto. 2.1)

6. El particular, dentro de los tres (3) días de notificado podrá solicitar pericia de control, la que se llevará a cabo dentro de los diez (10) días con los técnicos que designe, que suscribirán el protocolo con el funcionario técnico oficial.

7. El resultado de la pericia de control se agrega al expediente, que se eleva en el plazo de cuarenta y ocho (48) horas, para el inicio del sumario de práctica, si corresponde.

8. El resultado del análisis se considera válido y será semiplena prueba de responsabilidad del imputado, si en el plazo establecido en el punto 6 (es decir, 3 días), no se solicita pericia de control, o no comparece si es solicitada.

9. Si durante la inspección se comprueba la existencia de productos sin autorización y venta, o presuntamente adulterados o falsificados, se debe proceder a su intervención como medida precautoria y extraer muestras de dichos productos conforme el procedimiento señalado.

2.1 Plazos Provinciales:

Teniendo en cuenta la Organización Operativa del Ministerio de Salud, los protocolos de análisis realizado por el Laboratorio Oficial, son notificados-entregados al Coordinador o Supervisor de Salud Ambiental que remitió la muestra. Este notifica de forma fehaciente (Acta, por ejemplo) a la firma propietaria del producto (elaborador- expendedor) con copia del protocolo.

Asimismo, y por las mismas causas, la documentación que se eleva a Nivel Central para la conformación del expediente debe ser completa hasta el plazo cumplido de presentación del descargo del supuesto infractor.

3. Las sanciones del Código Alimentario y de la legislación vigente.

El Código Alimentario Argentino (ley 182849 en su artículo nueve establece una serie de sanciones para las infracciones a las disposiciones del Código, esta ley y su reglamentación. Con la posibilidad de graduar y acumular dichas sanciones de acuerdo a las circunstancias y a la gravedad de cada caso, haciendo expresa reserva de la pertinente aplicación de las disposiciones del Código Penal cuando corresponda.

Este artículo 9º es una manifestación de la denominada potestad administrativa sancionatoria de carácter contravencional, es decir como facultad de la administración para imponer correcciones a los ciudadanos por actos contrarios a lo que ordena la administración. En este caso lo que se pretende proteger es un fin u objeto administrativo, es decir la higiene, la seguridad y moralidad pública.

Hay que mencionar que el Código solo se limita a definir las sanciones pero en cuanto a los hechos punibles solo lo menciona en términos generales como "las infracciones a las disposiciones del Código Alimentario, a las de esta ley y a las de su reglamentación".

Las sanciones establecidas son:

a) Multas: Es una sanción de tipo contravencional, es tipo represivo e intimidatorio y no indemnizatoria o que repare el daño causado. El artículo 13 prevé que la falta de pago de las multas aplicadas hará exigible su cobro por vía de ejecución fiscal, siendo título suficiente el testimonio de la resolución condenatoria firme, expedido por el organismo de aplicación o la autoridad judicial. Esta norma, habilita la vía judicial ante una resolución "firme".

Cuando hablamos de "firme", para la administración, no significa notificar la sanción, sino que la misma debe haber sido consentida en forma expresa o tácita (por transcurso de los plazos) o, en caso de haberse interpuesto un recurso, que el mismo haya sido resuelto en contra del particular. Aquí, creemos, que si la sanción es recurrido se debería suspender la sanción, es decir, el llamado efecto suspensivo del recurso. No obstante que la ley asigna efecto "suspensivo" del recurso a las sanciones de clausura y de suspensión o cancelación de la autorización.

b) Comiso (o Decomiso): Se establece la posibilidad del comiso de las mercaderías o efectos hallados en infracción. Esta medida, como sanción de policía, implica la pérdida definitiva de una cosa mueble por razones de seguridad, moralidad o salubridad pública, sin derecho a indemnización. Esta claro que una afectación al derecho de propiedad requiere de una ley en sentido formal.

c) Clausura Temporal: El artículo 9 incluye la sanción de clausura temporal (parcial o total) del establecimiento. Es una sanción donde suele darse la acumulación de sanciones, ya que en general se la aplica en forma accesoria de otras como la multa. Dada la importancia de la clausura, en el supuesto de que se vea recurrida ante la justicia, la sanción queda en suspenso, salvo riesgo grave para la salud de la población.

d) Suspensión o cancelación de la autorización: Es la suspensión o cancelación de la autorización de elaboración, comercialización y expendio de los productos que violen las normas del Código. Esta sanción debemos relacionarla con el artículo 19, respecto de la correcta identificación de los productos, que debe ser "fehaciente y clara" para los efectos territoriales de la sanción ya que ésta puede recaer sobre la planta de origen o, en contrario, ampliarse a todo el territorio del país. En esta sanción, también el recurso de apelación interpuesto contra la misma, tiene efectos "suspensivo".

e) Publicación de la resolución sancionatoria. Esta sanción es, en la actualidad de una gran importancia. Podemos decir que es una de las más perjudiciales por el sector privado en general, ya que el conocimiento masivo de la sanción a producto alimentario provoca, su imposibilidad de comercialización posterior, incluso cuando la infracción sea corregida y no se reincida. Es obvio que el funcionario debe actuar con razonabilidad y valoración de los hechos. Estas facultades de la administración deben tener el suficiente control judicial.

A efectos de esta sanción, la actividad del órgano administrativo debe oscilar entre dos extremos, por un lado el interés económico a favor del sector industrial o productivo y por el otro el interés de salvaguardar la salud pública. Quizás esta "publicidad" como sanción debería ser utilizada también por la autoridad de aplicación como mecanismo de prevención, o de advertencia sobre productos alimenticios sospechados de ser nocivos al consumo humano y sobre productores que presuntamente han infringido normas. Asimismo, es muy importante toda actividad educativa en materia de alimentos que pueda ser publicada, quizás ya fuera de este ámbito sancionatorio que analizamos.

Asimismo, consideramos que el estado debería disponer de medidas preventivas provisorias de interdicción de alimentos con certeza de la existencia de un riesgo para la población, sin esperar los resultados finales de los análisis y estudios sobre ellos. La legislación así lo permite: Ley 18.284, art. 5° y Decreto 341/92, incorporado al Código.

4. Infracciones y Penalidades establecidas en otras reglamentaciones

El carácter de "ley básica" que se le puede asignar al Código Alimentario no impide la existencia de diversa legislación en diversos temas relacionados con los alimentos.

Un claro ejemplo es lo relacionado con la vitivinicultura con legislación particular y un

organismo nacional en la materia (el Instituto Nacional de Vitivinicultura).

Decreto 4238/68

Para mencionar un régimen particular es el establecido por el Decreto 4238, denominado Reglamento de Inspección de Productos, Subproductos y Derivados de Origen Animal, sancionado incluso poco antes que el Código Alimentario (en el año 1968) y que regula todos los aspectos de inspección e higiene para productos de origen animal. Ha sido y es modificado en forma frecuente de acuerdo a las necesidades reales y los avances de la ciencia y tecnología alimentaria.

El citado Decreto contiene un capítulo 30 titulado Penalidades, donde establece un régimen de sanciones e infracciones. Entre las sanciones reguladas encontramos:

- Apercibimiento
- Multas graduables
- Suspensión de hasta 1 año o cancelación de la inscripción en los respectivos registros.
- Clausura temporaria o definitiva de los establecimientos
- Con carácter accesorio podrá imponerse la sanción de inhabilitación temporaria o definitiva y el comiso de los productos involucrados en la infracción.

El procedimiento debe asegurar el derecho de defensa del imputado y las sanciones serán aplicadas por el Director General del SENASA. Dichas sanciones podrán apelarse ante la Cámara Federal con competencia en el lugar donde se cometió el hecho.

El recurso se interpone y debe fundarse ante la autoridad que aplicó la sanción dentro de los quince (15) días hábiles de notificada, previo pago cuando se trata de sanción de multa.

Vemos que hay algunas diferencias con algunas prescripciones del Código Alimentario.

En primer término, el Decreto 4238 prevé la sanción de clausura definitiva, en tanto el Código solo temporal y en segundo término el plazo de la interposición del recurso de apelación varía: cinco (5) días el Código Alimentario y quince (15) días el citado Decreto.

El ámbito de aplicación de este Decreto es para productos de origen animal y debe aplicarse a ese ámbito. Pero si existe algún tipo de actividad que pueda generar conflicto de aplicación entre las dos regulaciones, se considera aplicable el Código Alimentario Argentino por dos razones: Es una norma posterior (sancionado un año después del Decreto) y se vuelve necesario considerar el principio de aplicación de la norma más beneficiosa para el particular.

En término de Infracciones, el Decreto sí las enuncia y tipifica, a diferencia del Código que hace una mención genérica sobre las mismas.

Se prevén una importante cantidad de sanciones, pero solo mencionaremos algunas.

- Utilizar productos ineptos o no controlados.
- Utilizar para consumo humano carnes o derivados no autorizados para consumir.
- Consignar en los rótulos proporciones distintas o sustituir componentes.
- Emplear aditivos no permitidos.
- Emplear pesticidas no autorizados.
- Elaborar productos con materias primas alteradas o impuras.
- Introducir productos al establecimiento sin autorización.
- Extraer productos sin documentación sanitaria.
- Destruir o cambiar sellos o marcas.
- Falsa rotulación.
- Falta de libreta sanitaria.
- Eludir la inspección.
- Documentación adulterada.

Estas son algunas de la extensa enumeración de infracciones que establece el Decreto 4238/68. El mismo no establece un procedimiento especial luego de producida la inspección, por cuanto se deberían aplicar las prescripciones del Código Alimentario Argentino.

Ley 3959 de Policía Sanitaria

Otra norma en la materia, es la Ley 3959 de Policía Sanitaria, que data del año. 1900 y que a pesar de su desuso y poca adaptabilidad a los tiempos actuales se encuentra vigente y es pasible de ser aplicada en los casos correspondientes.

Esta norma, esencialmente fue concebida para la defensa de los ganados en el territorio de la República contra la invasión de enfermedades contagiosas exóticas y la acción de las epizootias ya existentes en el país. El Poder Ejecutivo será el encargado de hacer efectiva esta legislación y los gobiernos de provincia deberán contribuir dentro de sus respectivos territorios a los propósitos de esta ley. También establece requisitos y prohibiciones para la importación y exportación de animales y un sistema de indemnizaciones para los propietarios de animales, objetos y construcciones que el Poder Ejecutivo hubiese mandado destruir.

Asimismo establece un sistema de "Penalidades". El mismo establece multas conmutables por prisión a razón de un (1) día por cada mil pesos (\$ 1.000) de multa según la importancia de la infracción.

Las infracciones dispuestas son las siguientes:

- Los propietarios que hubiesen dejado comunicar animales enfermos con sanos.
- Los que, a sabiendas, hubiesen introducido animales enfermos o expuestos al contagio.
- Los empresarios de transporte que conduzcan animales con infracción al artículo 11 (seguridad, higiene, desinfección).

La norma establece que se duplicarán las penas en caso de reincidencia en la misma violación y que serán aplicadas por los jueces federales o de territorio federal en juicio sumario, a pedido de las autoridades sanitarias, que serán parte de él. Estas resoluciones que pronuncien serán apelables.

CAPITULO V - Procedimientos Sancionatorio.

Recursos.

1. Procedimiento de aplicación de las sanciones

Para comenzar con esta actividad típicamente administrativa y/o judicial debemos remitirnos a lo que establece el artículo 11 de la Ley 18284, que establece:

Las infracciones a las disposiciones del Código Alimentario Argentino, a las de esta Ley y a las de sus disposiciones reglamentarias serán sancionadas por la autoridad sanitaria que corresponde de acuerdo con el Artículo 2º, previo sumario, con audiencia de prueba y defensa de los presuntos infractores, conforme al procedimiento de cada jurisdicción.

Las constancias del acta labrada en forma, al tiempo de verificarse la infracción y en cuanto no sean enervadas por otras pruebas, podrán ser consideradas como plena prueba de la responsabilidad del imputado.

Como vemos, el primer párrafo de este artículo deja a salvo el principio del debido proceso legal dentro del esquema sancionatorio del Código Alimentario y otorga al infractor la posibilidad de ejercer su derecho de defensa antes de la aplicación de la sanción respectiva. El segundo párrafo se refiere al valor como medio de prueba, de las actas labradas por los funcionarios, que tiene relación con la presunción de legitimidad de los actos administrativos. Dicha presunción es relativa, es decir que puede ser rechazada por otras pruebas en contrario (es la denominada presunción iuris tantum).

Existen distintas posiciones al respecto, en relación a la actividad jurisdiccional de la administración. En principio por mandato constitucional, el Poder Ejecutivo no puede ejercer actividad judicial, es decir aquella donde existe una causa, un litigio o pleito, que supone la existencia de partes. Pero la posibilidad de que órganos administrativos ejerzan funciones jurisdiccionales es una realidad legislativa y de la jurisprudencia que impone su reconocimiento y que obliga a diferenciar el acto jurisdiccional de la administración del mero acto administrativo.

Nos obstante se puede afirmar que todo conflicto de intereses entre un administrado y la administración, que pueda afectar la libertad o la propiedad de los individuos debería ser resuelta por órganos judiciales es decir por órganos plenamente distintos del órgano administrador. Porque en todos los casos en que se haya ejercido la jurisdicción administrativa, debe quedar a salvo el recurso judicial a los efectos de la revisión de la decisión administrativa.

Es decir en todos los casos la función jurisdiccional a ejercerse a los administrados debe ser reservada a funcionarios pertenecientes al Poder Judicial nacional o Provincial como reaseguro de imparcialidad e independencia y en el caso del artículo 11 de la Ley 18.284,

no se cumplimenta la exigencia de independencia total y parcial del legislador. O sea, la misma autoridad que reglamenta, registra o rechaza una solicitud, la misma que fiscaliza es la misma que "juzga".

Ahora en cuanto a la autoridad sanitaria competente, se determina (el art. 11) que se aplicará el "procedimiento de cada jurisdicción y que las sanciones serán aplicadas por la autoridad sanitaria que corresponda...". En tanto la Reglamentación de la Ley 18284 (art. 11) confirma el respeto a las jurisdicciones del procedimiento contravencional cuando establece: "De las infracciones a las disposiciones del Código Alimentario Argentino, a las de la Ley N° 18284 y a las de la presente reglamentación, la Secretaría de Estado de Salud Pública, cuando le competa, dará vista de las actuaciones al imputado por el término de cinco (5) días hábiles a los fines de su defensa y ofrecimiento de prueba, acompañando la documental. Sustanciada la prueba, se dictará resolución en el plazo de diez (10) días hábiles..."

Sin embargo, el artículo 2 advierte que: "la autoridad nacional podrá concurrir para hacer cumplir dichas normas en cualquier parte del país".

Incluso el artículo 14 otorga a la autoridad nacional facultades aún en jurisdicción provincial, de las que puede resultar la iniciación de un sumario administrativo. Pero entendemos que, esta facultad de intromisión de la Nación en las Provincias pudiendo suplantar su legítimo derecho a juzgar y sancionar contravenciones en materia de alimentos, deberían ser interpretadas como facultades nacionales en materia de emergencias transitorias.

2. Prescripción

El artículo 10 de la Ley 18.284 establece: Las infracciones a las disposiciones del Código Alimentario Argentino, a las de esta Ley y a las de sus disposiciones reglamentarias prescribirán a los dos (2) años.

Los actos de procedimiento administrativo o judicial interrumpirán la prescripción.

La norma no distingue entre la prescripción de la acción y de la sanción, aunque debería entenderse que se refiere a la de la acción. Por otro lado el plazo establecido (2 años) nos parece excesivo, teniendo en cuenta que se trata de contravenciones y por la naturaleza de las mismas y de las infracciones en materia alimenticia se requiere una rápida respuesta de la autoridad en algún sentido. No hay dudas que un sumario iniciado dos años después del hecho, resultará muy poco eficaz.

Pero a tal efecto, el Decreto 341/92 artículo 6, incorporado al Código, dispone que: La Autoridad Sanitaria de Aplicación, en caso de comprobar el incumplimiento de las obligaciones previstas en las normas sanitarias vigentes, deberá intimar al funcionario responsable bajo apercibimiento de sancionarlo de acuerdo con las normas respectivas.

En caso de comprobarse la demora en la tramitación, el superior jerárquico deberá avocarse a la prosecución del trámite, sin perjuicio de la sanción que corresponda al responsable de la dilación.

En cuanto a la interrupción, los actos que la interrumpan debe ser de carácter administrativo, porque la ley exige que las sanciones sean aplicadas "previo sumario", lo cuál significa que siempre existirá un procedimiento administrativo previo al judicial, con lo cuál el primero (administrativo) y no el segundo será el que interrumpa la prescripción. El caso de prescripción o pena no ha sido previsto por la ley, y tal vacío debería ser cubierto por la aplicación de normas análogas en la materia, como los respectivos Códigos de Faltas de cada provincia.

3. Recursos Judiciales por decisiones de la autoridad sanitaria

El artículo 12 de la Ley 18284 expresa: Contra las decisiones administrativas que la autoridad sanitaria competente dicte en virtud de esta Ley, podrá interponerse recurso de apelación para ante tribunal competente, según la jurisdicción en que se hayan dictado, con expresión concreta de agravios y dentro de los cinco (5) días de notificarse de la resolución administrativa.

En caso de multas, el recurso se otorgará previo ingreso del treinta por ciento (30%) de su importe, cantidad que será reintegrada en caso de prosperar la apelación.

Cuando la sanción apelada fuera alguna de las previstas en los Inc c) y d) del Artículo 9°, el

recurso se considerará con efecto suspensivo, salvo que a juicio de la autoridad sanitaria pueda de ello resultar riesgo grave para la salud de la población.

Esta norma es la que trae la cuestión del control judicial de la administración o de sus actos, que es considerado como una garantía o seguridad del individuo frente al poder de la administración. En nuestro país podemos decir que existen tres canales fundamentales de vías de impugnación de actos administrativos:

- la Ley de Procedimientos Administrativos (19.549)
- los regímenes de protección de garantías constitucionales (amparo y habeas corpus)
- los regímenes específicos, que regulan el funcionamiento y atribuciones de determinados organismos del estado.
- Ley 2938/95 - Ley de procedimientos Administrativos de la Prov. Río Negro.

Dentro de estos regímenes especiales encontramos el Código Alimentario Argentino con el recurso que establece el artículo 12 de la ley 18284.

Este artículo habla de "decisiones administrativas", es decir un acto administrativo como una declaración de voluntad y conocimiento de la propia administración. No los simples dictámenes u opiniones técnicas.

Además expresa que el recurso procederá contra decisiones (o actos) administrativas de carácter "firme". Podemos considerar el término firme como sinónimo de un acto definitivo (no aquellos de mero trámite), que debe estar notificado. Es decir que resuelva el fondo del asunto de modo que se pueda requerir el control judicial en una sola oportunidad.

Se puede agregar que los actos de mero trámite (o interlocutorios) se pueden llegar a recurrir cuando los mismos ocasionan un gravamen irreparable o cuando impiden totalmente la tramitación del reclamo interpuesto. Aquí también podemos hablar de decisión "firme".

En el orden provincial podemos agregar que el acto administrativo debe "causar estado", es decir debe haber sido dictado por el órgano máximo jerárquico dentro de la administración o Ministerio en cuestión.

El artículo establece que la decisión administrativa debe haber sido dictada por la autoridad sanitaria competente. A tal efecto el Decreto 2126/71, Anexo II en el artículo 2º, determina que la autoridad sanitaria será la Secretaría de Estado de Salud Pública, pero hay que considerar en tal sentido que a nivel nacional posteriormente ha sido creada la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) por Decreto 1490/92. Dicha Administración tiene facultades de aplicar sanciones, a través de la intervención del Instituto Nacional de Alimentos (INAL).

Respecto a la competencia en la jurisdicción provincial (para el caso la Provincia de Río Negro), el artículo segundo de la Reglamentación de la Ley 18284 expresa que:....el Poder Ejecutivo de cada Provincia y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (hoy Gobierno de la Ciudad), determinarán el organismo que haya de ejercer la autoridad sanitaria en su respectiva jurisdicción". Habitualmente la autoridad con competencia es o son los respectivos Ministerio de Salud Pública o de Agricultura y por delegación puede alcanzar el nivel de Dirección o Subsecretaría.

De acuerdo a este precepto si la autoridad sanitaria competente es una Provincia, la Secretaría, Dirección o Departamento de Alimentos (u otra denominación de acuerdo a la organización provincial), con una decisión "firme" de la misma parecería que el o los particulares tienen la posibilidad y la vía libre para acceder al ámbito jurisdiccional a través del recurso de apelación.

Se considera que este mecanismo altera el principio del agotamiento de la vía administrativa como atribución de la administración en las Provincias.

Porque el régimen del Procedimiento Administrativo constituye una clara expresión de la autonomía provincial no delegada, es decir, es parte del derecho público provincial respecto del cuál la Nación no puede interferir.

En consecuencia en la jurisdicción provincial no existe la posibilidad de acceder a la instancia judicial sin haber agotado la vía administrativa que culmina con la máxima autoridad administrativa, aunque la autoridad sanitaria competente en la Provincia sea un organismo designado a tal efecto por el Poder Ejecutivo.

En el caso de que la decisión o acto emane de un órgano administrativo inferior de una Municipalidad. En estos casos, el agotamiento de la vía administrativa va a requerir llegar hasta el máximo órgano ejecutivo (la intendencia).

4. El Recurso de Apelación.

Respecto a el recurso que establece el artículo 12 en sede administrativa, hay quienes lo consideran una "acción" y no un recurso. Esto porque sería contradictorio admitir que el órgano administrativo que tuvo intervención como "primera instancia" pueda ejercer su defensa en la etapa judicial, como una segunda instancia.

Siguiendo con el recurso de apelación (y así considerado), en el ámbito nacional se regirá por el procedimiento establecido en el Código Procesal Civil y Comercial. En sede provincial, el procedimiento de trámite y resolución de este recurso se regirá por las normas de los Códigos o Leyes Procesales Administrativas (si poseen tales leyes) o, de no existir, por los respectivos Códigos Procesales Civiles.

Respecto a como se concede el recurso, creemos que no podría evitarse abrir a prueba en los casos que haya prueba ofrecida y rechazada en sede administrativa, mantenida en instancia judicial y que tuviere importancia en la dilucidación del caso, ya que de lo contrario se violaría la garantía del debido proceso. Además tengamos en cuenta que el recurso se otorga para ante un tribunal de primera instancia.

En la jurisprudencia provincial la gran parte de los Códigos Provinciales regulatorios del proceso administrativo permiten la apertura a prueba de aquellos hechos controvertidos. Es decir que se deben respetar los recaudos procesales de cada provincia y en relación a ello, se podrá ofrecer y producir prueba en sede judicial. En sede judicial hay opiniones favorables a la participación de la administración como parte en sede judicial, a efectos de que defienda la legalidad de sus actos, y así debe ser, ya que en las provincias la impugnación judicial del acto administrativo exige que se agote la vía administrativa y esto se da a modo de una acción procesal contra la Provincia, que debe tener plena participación procesal como parte demandada. La participación de la administración en la etapa judicial debe darse en virtud de que la misma tiene mayor capacitación y conocimiento técnico (higiénico-sanitario) que el órgano judicial. Además la ley en el artículo 12 establece la intervención de un juez de primera instancia (federal).

Asimismo, debe existir intervención del Fiscal de Estado quién asume el carácter de parte como defensor del interés Fiscal de la Provincia.

5. Tribunal Competente

Tengamos en cuenta que el recurso es concedido por la ley para que lo resuelva el Tribunal competente según la jurisdicción donde se hayan dictado las decisiones. Coincide con el principio establecido por el artículo 2 de la ley, donde el Código Alimentario, la ley 18284 y su reglamentación se aplicarán y se harán cumplir por las autoridades sanitarias nacionales, provinciales o de la Municipalidad de Buenos Aires en su respectiva jurisdicción.

Por otra parte, el Decreto 2126/71, Anexo II, artículo 12 (reglamentario de la Ley) prescribe que: El recurso de apelación previsto en el artículo 12 de la ley 18284 contra las decisiones administrativas firmes de la autoridad sanitaria nacional "deberá interponerse ante la Secretaría de Estado de Salud Pública (o autoridad correspondiente en cada jurisdicción) para ante los jueces de Primera Instancia en lo Federal y Contencioso Administrativo en la Capital Federal y Juzgados Federales en jurisdicción provincial.

Es decir que cuando la decisión provenga de la autoridad sanitaria provincial serán competentes los tribunales provinciales para entender en el recurso. Aclaremos que se refiere a las decisiones que tome la autoridad nacional cuando actúe en jurisdicción provincial conforme las facultades que le otorga la ley (artículo 2º y artículo 5), normas que otorgan a la Nación la facultad de intervenir en todo el territorio nacional en ciertos supuestos.

No deben quedar dudas que debe haber acatamiento al Derecho Administrativo local (leyes de procedimiento locales) y competencia de un Tribunal Provincial para entender en cuestiones derivadas de la aplicación de una ley federal. La jurisdicción provincial, Poder Ejecutivo y Suprema Corte o Superior Tribunal Provincial tienen respectivas competencias

para aplicar y juzgar normas de una ley federal conforme procedimiento y procesos provinciales, cuando el acto administrativo emana de los órganos locales con competencia en lo sanitario alimenticio.

Es decir que aquí encontramos por una parte el respeto por la jurisdicción local en la tramitación judicial de los recursos contra las decisiones de las autoridades locales (ya que la ley 18284 les otorga el carácter de autoridad de aplicación) y por la otra la competencia de la justicia federal para los casos en que se cuestione judicialmente las decisiones de la autoridad nacional en sede provincial, ya que la ley le otorgó la posibilidad de actuar concurrentemente en todo el país.

Creemos que una mejor justicia será brindada si, interviniendo la autoridad sanitaria local, con normas de procedimiento locales, se sigue una vía judicial local. Si no, pueden existir algunas superposiciones normativas que resultarán perjudiciales para el particular y el interés público en juego. Hay que dejar en claro que, siempre queda a salvo, como alternativa federal, la posibilidad de plantear recurso extraordinario para resguardar precisamente los propósitos federales cuando han sido desatendidos en sedes locales.

Como conclusión decimos que: la competencia judicial para el juzgamiento de los recursos contra las decisiones de las respectivas autoridades de aplicación de la ley 18284, será variada de jurisdicción en jurisdicción (Nación, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) según de que autoridad haya emanado el acto administrativo que se ha recurrido.

Entonces, cuando la decisión administrativa provenga de una autoridad nacional, en jurisdicción de la Capital Federal, corresponderá la competencia a los Jueces de Primera Instancia en lo Federal y Contencioso-Administrativo. Por su parte si la decisión de la autoridad administrativa nacional se produce en territorio provincial, serán competentes los Juzgados Federales ubicados en la provincia respectiva.

En las provincias, contra las decisiones de autoridades administrativas locales, corresponderá la aplicación de las normas sobre competencia contencioso-administrativa que contienen las respectivas Constituciones y leyes específicas. Podemos decir que en general, en la mayoría de las Provincias, el Tribunal competente suele ser el Superior Tribunal de Justicia actuando como única instancia. Aunque algunas provincias pueden tener intervención jurisdiccional común de los Tribunales ordinarios, de acuerdo a su organización.

Dentro del panorama de las provincias, en relación a las decisiones de las autoridades administrativas de los municipios, en general la vía administrativa se puede agotar con los concejos deliberantes (órgano legislativo) o con el órgano ejecutivo municipal (intendencia), donde se abre la etapa judicial o procesal. Sin embargo hay que considerar que el Anexo II del Decreto 2126/71 establece que: "..... La autoridad sanitaria de cada provincia deberá ratificar expresamente cualquier medida que se resuelva a nivel municipal por aplicación del Código Alimentario Argentino en cuanto dichas medidas puedan tener efecto interjurisdiccional".

Entonces, si se produce tal ratificación, el acto que se debe recurrir en sede judicial sería el que emana de la autoridad provincial competente en materia sanitaria. No de la autoridad municipal. Pero es cierto que tales ratificaciones no son frecuentes y en general la acción administrativa se inicia contra la Municipalidad.

6. Plazo para interponer el recurso

El plazo para interponer el recurso se establece en cinco días de notificado el presunto infractor de la resolución administrativa. A pesar de que el particular ya ejerció su derecho de defensa en sede administrativa, creemos que el plazo es muy breve y no favorece el respeto de la garantía de defensa en juicio de los particulares. En especial porque se exige que el recurso se fundamente.

En el orden provincial, pensamos que no debería regir el plazo de cinco días que fija el artículo 12 de la ley 18.284 (este es el caso cuando se cuestiona una decisión administrativa de la autoridad sanitaria local). Esto es así porque si el trámite judicial se lleva a cabo conforme normas procesales locales (Código Procesal-Administrativo o Contencioso Administrativo) deben respetarse los plazos contenidos en dichos Códigos para la interposición de la acción. Es decir que todo lo relacionado con el proceso administrativo es

de competencia local, porque el contralor previo a la vía judicial en muchas provincias es facultad del Departamento Ejecutivo de acuerdo a sus respectivas constituciones.

Entonces el plazo para interponer el recurso del artículo 12 ante jueces provinciales, contra decisiones de las respectivas autoridades administrativas provinciales, será el que establece las respectivas normas de procedimiento administrativas y no los cinco días que establece el artículo citado del Código Alimentario. Este plazo sí regirá, cuando se recurran decisiones de las autoridades sanitarias nacionales.

En cuanto al alcance en el orden nacional de la revisión judicial de las decisiones administrativas en el ámbito de lo sanitario alimenticio, la ley 18284 no establece su alcance, es decir si debe ser amplia a tal punto que la justicia analice cuestiones de hecho y de derecho, o meramente revisora de la actividad en sede administrativa, podemos decir que se puede seguir un mecanismo que con equilibrio resguarde los derechos individuales sin desmedro del interés público en juego. Existiendo así un control judicial amplio complementado con la participación en el proceso judicial del órgano administrativo de aplicación.

CAPITULO VI - Esquema del Procedimiento

Esquema del Procedimiento

Es Imprescindible recordar que:

1.- Para realizar cualquier procedimiento, se deben tomar los recaudos necesarios para dar cumplimiento a los mismos, y en lo casos que se pueda, prever las situaciones que deriven de ellas a fin no invalidarlos.

Rever lo establecido en el Código Alimentario Argentino para el establecimiento y/o producto, condiciones en las que se encuentra en la actualidad (registros vigentes o no, deudas, etc.) como así también lo indicado en los distintos Cursos de Capacitación.

2.- En todos los casos, quien realiza los procedimientos de Inspección, Toma de Muestras, notificación u otras, debe dejar registrado en el Acta correspondiente todos los detalles que por su índole tengan relación con el acto en sí, no pudiéndose resolver sobre temas y/o situaciones que competen a instancias superiores o a otros Organismos (p.e.: otorgar plazos para el pago de Multas establecidas por resolución, decomisar mercadería intervenida sin la correspondiente Res. Ministerial, etc.).

3.- Cuando el procedimiento se realiza en un vehículo que transporta alimentos (sea en ruta o en el ejido urbano), al confeccionar el Acta tener en cuenta que los datos que se transcriban pueden inducir a error. Por ello, en el encabezado, tachar lo que no corresponda y aclarar, si es necesario, con una leyenda igual ó similar a:

"Constituidos en.....(ruta, puesto caminero, calle) se procede a detener e Inspeccionar un transporte.....(marca, tipo, patente), perteneciente a con domicilio en.....(calle, N°, ciudad, provincia) conducido por....., DNI N°..... con domicilio en..... (calle, N°, ciudad, provincia). Se verifica que la procedencia de los productos alimenticios es de (responsable que vendió la mercadería, factura N°..., Remito N°.....) y el destino de la misma es para.....(empresa, comerciante, distribuidor, etc.), con domicilio en.....(calle.....N°....., ciudad.....).

Luego, continuar normalmente con el detalle del procedimiento.

CAPITULO VII - Establecimientos y Productos

1. Registro de establecimientos y productos.

La Ley 18284 en su artículo 7 obliga a todas las jurisdicciones involucradas y consideradas autoridades de aplicación por el Código (es decir Nación, Provincias y Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) a crear y mantener actualizados los registros donde consten los productos autorizados, las reinscripciones y las sanciones producidas en cada jurisdicción.

Estos registros, lo aclara la ley, deben organizarse a través de sistemas y formularios uniformes que establezca la autoridad nacional. Esta uniformidad es comprensible porque tiende a facilitar el procesamiento de la información y la comunicación entre las distintas jurisdicciones. El único registro con carácter nacional será el que lleve la autoridad sanitaria nacional, a pesar de que las jurisdicciones llevarán sus registros correspondientes. Pero la ley, en el mismo artículo 7, dice que "éste será el Registro Nacional de Productos y

Establecimientos autorizados en todo el país".

Ante ello, lo cierto es que, se establece la existencia de un registro en cada jurisdicción, es decir varios registros de productos y establecimientos en el País. Por su parte el Decreto 815/99, en su Título III (artículos 17, 18 y 21) hace mención de ello. En particular el artículo 18 prescribe que "las autoridades sanitarias de cada provincia y del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, registrarán productos y establecimientos que soliciten autorización para industrializar, elaborar, almacenar, fraccionar, distribuir y comercializar alimentos...."

En consecuencia, la validez nacional de la inscripción en cualquiera de ellos no puede cuestionarse, ya que el artículo 3 de la Ley 18.284 dice que los productos autorizados por cualquiera de las jurisdicciones "podrán comercializarse, circular y expendirse en todo el territorio de la Nación".

Como ejemplo, una vez autorizado el establecimiento y/o el producto en la Provincia de Río Negro, la misma, registrará la autorización en su registro local ya creado y reglamentado sus requisitos, por intermedio de la autoridad provincial sanitaria (Dirección de Salud Ambiental a través del Departamento de Bromatología) y la comunicará en forma oportuna a las distintas jurisdicciones. A partir de ese procedimiento, el producto o establecimiento están autorizados en todo el país.

No debería permitirse, a esta altura de los desarrollos tecnológicos, la posibilidad de que las provincias efectúen registraciones de productos con alcance exclusivamente local. Cualquier producto alimenticio que se consuma en cualquier parte del país, debe poseer una registración con alcance nacional de modo de permitir una fácil y precisa identificación del alimento y de su fabricante por parte de autoridades y consumidores. Esta debería ser la correcta interpretación del artículo 7 de la Ley 18.284 y su reglamentación.

1.1 Requisitos para Inscripción en el Registro de Establecimientos Alimentarios (general)

A efectos de la inscripción en el registro nacional de establecimientos, se consideran tres alternativas, de acuerdo al destino de los productos a comercializar:

1. Productos comercializados en una sola jurisdicción, se requiere:

Obtener Certificado Provincial de Establecimiento. El trámite se realiza ante la autoridad sanitaria jurisdiccional, en este caso de Río Negro sólo se dan Registros con Tránsito Federal.

2. Productos Comercializados con tránsito federal, importados o exportados, se requiere:

Obtener la inscripción en el Registro Nacional de Establecimientos.

El trámite se realiza ante la autoridad sanitaria jurisdiccional que corresponda al establecimiento (Departamento de Bromatología).

Como requisito previo, debe existir la Habilitación Municipal y los trámites y exigencias de acuerdo a lo que estipule cada jurisdicción.

Si la pretensión es la importación o exportación de productos, se debe gestionar una extensión para tales efectos, en caso que no se haya solicitado cuando se tramitó el RNE o RPE. En este caso el trámite se realiza ante la misma autoridad sanitaria que otorgó el Registro Nacional de Establecimientos.

En el caso de Río Negro, la Resolución N° 4120/04 "MS" regula la documentación para tales efectos.

3. Productos Únicamente para exportación, se requiere:

Se debe obtener la Inscripción en el Registro Nacional de Establecimientos ante el Instituto Nacional de Alimentos. Ello, de acuerdo a los requisitos de la legislación nacional.

Estos productos solo quedarán autorizados para exportación.

1.2 Requisitos para la inscripción de productos y establecimientos en la Provincia de Río Negro.

La Res. 4120/04 "MS" establece los requisitos para todo trámite de Inscripción de Establecimiento y productos Alimenticios, como así también para todos los cambios y/o modificaciones que se producen en el desarrollo de la actividad.

Conclusión.

El presente Manual tiene como finalidad armonizar y uniformizar el procedimiento administrativo y el posible alcance judicial que surja como consecuencia de un proceso de

inspección llevado a cabo por las autoridades del Departamento de Bromatología de la Provincia de Río Negro. Se trata de desarrollar una secuencia desde una Inspección o toma de muestras del producto hasta, llegado el caso, el acceso a una instancia judicial.

El trabajo será validado y revisado por los técnicos y autoridades de dicho organismo provincial, dependiente de la Dirección de Salud Ambiental, efectuando las observaciones necesarias de acuerdo a su visión desde el mismo ámbito laboral. Una vez consensuado entre los organismos e INPPAZ, podrá ser publicado y difundido.

Bibliografía:

- Manual Básico para el Inspector de Alimentos, elaborado por el Ministerio de Salud Pública de Paraguay y la Municipalidad de Asunción. 2003.
- Código Alimentario, su valoración jurídica. Carlos Guajardo, 1998.
- Ley 18.284, Decreto Reglamentario 2126, Código Alimentario Argentino.
- Decreto 4238/68.
- Ley 3959 de Policía Sanitaria Animal.
- Legislación Provincial. - Ley de Procedimiento Administrativo 2938/95.

ANEXO I

Resoluciones Provinciales

- Res. 200/89: Aplicación de Leyes y normas relacionadas con Salud Ambiental.
- Res. 5196/90: Misiones y Funciones de la Dirección de Salud Ambiental.
- Res. 3731/94: Multas e Infracciones.
- Res. 5074/99: Rotulación de Fiambres, Quesos y Dulces Fraccionados.
- Res. 33/01: Registro de Directores Técnicos para la Industria de Alimentos.
- Res. 4606/02: Análisis de productos para Inscripción en Laboratorios Regionales de Salud Ambiental.
- Res. 755/03: Habilitación de Laboratorios de Análisis de Alimentos.
- Res. 2776/03: Aranceles por servicios de Laboratorios Regionales de Salud Ambiental.
- Res. 4120/04: Requisitos para trámites de Inscripción de Establecimientos y Productos Alimenticios.
- Res 5864/05: Manual de procedimientos para laboratorios (IV Edición).
- Res. 6053/05: Aranceles por Servicios.

