

---

# Sanidad cárnea, poder de policía, estándares sanitarios y globalización

Una visión desde la provincia de Buenos Aires

**JUAN CARLOS ACUÑA**

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP)

[juridico2741@yahoo.com.ar](mailto:juridico2741@yahoo.com.ar)

---

## Resumen

La globalización ha ido imponiendo mayores medidas en orden a la seguridad e inocuidad de productos básicos y manufacturados para alimentación humana. En Argentina y en la Provincia de Buenos Aires y sus municipios en particular, por la estructura político institucional, se verifica la coexistencia de un sistema de estándares sanitarios múltiples, en materia de controles y regulaciones, sea para productos de consumo interno o exportación tal se advierte en materia de establecimientos para faena de bovinos para carne. En materia regulatoria y de poder de policía sanitaria, conciliar e integrar los sistemas normativos técnicos y jurídicos, protocolos de control y fiscalización provinciales y municipales bonaerenses con los federales e internacionales resulta de urgente atención considerando un bien jurídico sustantivo: la protección de la salud humana. En este marco interrogarse sobre los límites de infraestructura y conflictos institucionales de coordinación de competencias entre Estado Federal, Provincias y Municipios y explorar la posibilidad de establecer una ley de presupuestos mínimos para la gestión higiénico-sanitaria en sanidad de carnes.

## Palabras clave

Sanidad animal, bovinos para carne, poder de policía, estándares higiénico-sanitarios, frigoríficos.

## *Health health, police power, sanitary standards and globalization*

### *A vision from the Province of Buenos Aires*

---

#### **Abstract**

*Globalization has been imposing greater measures in order to the safety and innocuousness of basic and manufactured products for human consumption. In Argentina and the Province of Buenos Aires and its municipalities in particular, due to the institutional political structure, the coexistence of a system of multiple health standards is verified, in terms of controls and regulations, whether for products of internal consumption or export, such as warns in matters of establishments for slaughter of cattle for meat. Regarding regulatory and sanitary police power, reconciling and integrating the technical and legal regulatory systems, provincial and municipal control and inspection protocols of Buenos Aires with the federal and international ones is of urgent attention considering a substantive legal good: the protection of human health . In this framework, ask about the limits of infrastructure and institutional conflicts of coordination of competences between the Federal State, Provinces and Municipalities and explore the possibility of establishing a law of minimum budgets for hygienic-sanitary management in meat health.*

#### **Keywords**

*Animal health, cattle for meat, police power, hygienic-sanitary standards, refrigerators.*

---

## **1. Introducción**

La provincia de Buenos Aires registra una alta participación en producción de bovinos para carne, en establecimientos frigoríficos y en volúmenes de faena. En existencias ganaderas, al año 2017, la provincia registraba 19.200.000 cabezas del total país de 54.800.000 participando en un 35 % sobre total país; en cuanto a establecimientos frigoríficos en territorio bonaerense se localizaban, en las distintas categorías, 103 establecimientos de los 370 habilitados a nivel país participando en un 28 % sobre el total de establecimientos de faena de las distintas categorías. El dato más significativo se advierte en el número de cabezas faenadas, en territorio

bonaerense, que a 2018 ascendió a 6.400.000 de los 12.400.000 faenados sobre total país arrojando, en términos de volúmenes faenados, que el 51,6 % de la faena total país se realizó en establecimientos localizados en la provincia de Buenos Aires (SANTÁNGELO, 2018).

Respecto a la exportación global argentina de carnes y subproductos ascendió a las 550.503 toneladas, un 78 % de incremento respecto de 2017; la faena total en 2018 ascendió a 3.050.000 toneladas de carnes de res con hueso, de las cuales el 82 % se destinó al consumo interno.

El sistema jurídico puede analizarse bajo dos enfoques: el económico-comercial (consumo interno, exportación, tránsito interjurisdiccional) y el de la inocuidad y seguridad alimentaria para resguardo de la calidad y salud humana, no sólo en países receptores de exportaciones de carnes bovinas argentinas, sino también y centralmente para consumo interno.

La seguridad alimentaria es hoy considerada un derecho humano: «la conexión formada entre ambiente, seguridad alimentaria y actividad rural es el trinomio a ser celado por el Estado en sus políticas públicas...» (MANIGLIA, 2011).

El enfoque sanitario comprende: 1) sanidad animal con las distintas competencias regulatorias y de control sanitario en el proceso de producción y transporte en las etapas de cría, recría e invernada sea pastoril, confinada (*feedlot*) o semiconfinada; 2) sanidad cárnea en los establecimientos de faena de bovinos para carne, auditorias, transporte y los requerimientos de infraestructura federal y provincial bonaerense con sus categorías diferenciales, así también distinguir cuestiones sanitarias que hacen a un eficiente proceso de producción ganadera de carne<sup>1</sup>, de aquellas que hacen a la protección de la salud del consumidor que pueden ser amenazadas por zoonosis<sup>2</sup>, microorganismos patógenos<sup>3</sup> o por residuos de productos de acción veterinaria<sup>4</sup>.

En Argentina existe un profuso y disperso marco regulatorio integrado por normas jurídicas, algunas superpuestas, nacionales, provinciales y en algunos casos municipales<sup>5</sup>; muchas leyes sobre la materia han sido sancionadas en distintas épocas

---

<sup>1</sup> Caso de enfermedades bovinas como brucelosis bovina, venéreas en reproductores (*Campylobacter*, *Trichomona*, virus de IBR, virus de BVD y *Haemophilus somnus*), fiebre aftosa, garrapatas del bovino, parasitosis, neumonía, diarrea viral, mancha, gangrena, enterotoxemia.

<sup>2</sup> Carbuncló bacteriano (ántrax), enfermedades espongiiformes transmisibles (EET/BSE), micosis, tuberculosis bovina.

<sup>3</sup> *Escherichia coli*, *Salmonella*, *Staphylococcus aureus*.

<sup>4</sup> A modo de graficar la importancia que puede tener esto en la salud pública, podemos citar como ejemplo la prohibición de la avoparcina en los animales de Europa, tras la resistencia cruzada que generó la utilización de dos antimicrobianos como la avoparcina y la vancomicina (antibiótico para infecciones en humanos). En 2016 el servicio sanitario chino objetó envíos de carnes bovinas argentinas por la posible detección de cloranfenicol.

<sup>5</sup> V. gr. Municipalidad de Rauch, Provincia de Buenos Aires - Ordenanza Municipal 1133/17 - Decreto DEM 1037/17 - Estableció un plan sanitario municipal de control de enfermedades venéreas (*Trichomonas*

históricas que han recogido una amplia diversidad de intereses (no sólo privados sino también fiscales), objetivos y políticas públicas encuadradas en el estado de la ciencia y la tecnología, demandas sociales y de los consumidores, como también el progreso de la globalización, que impacta en el derecho nacional como resultado de acuerdos, tratados, convenios, recomendaciones y directrices de organismos internacionales, de los cuales Argentina forma parte, como el caso del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MFS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC), como también las normas de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), Organización Mundial de la Salud (OMS) y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Concentrándonos temáticamente en el eslabón de los establecimientos de faena de bovinos para carne, se propone análisis de normas técnicas y jurídicas de estándares higiénico-sanitarios, controles y sistemas de inspección veterinaria y la convivencia de distintas categorías de establecimientos de faena y desiguales niveles de exigencias higiénico-sanitarias, aún dentro de la misma categoría, según sea el producto destinado a consumo local, tráfico federal o exportación; es decir, que nos encontraríamos dentro de un sistema básicamente reprochable de seguridad alimentaria de estándares múltiples.

Todo ello en el marco de las normas federales y provinciales que en materia de sanidad cárnica (que también comprende la sanidad animal) la «cláusula comercial» del art. 75, inc. 13 de la CN ha ido progresando a muchos aspectos primariamente «no comerciales», bajo la influencia de acuerdos internacionales relacionados con el comercio internacional e involucrando a toda la cadena de ganados y carnes representada por una contemporánea y popular expresión: «del campo a la góndola» (cadena global de valor) con demandas de trazabilidad<sup>6</sup>, sistemas de calidad<sup>7</sup>,

---

*foetus* y *Campylobacter fetus*) en reproductores bovinos en convenio con el Ministerio de Agroindustria bonaerense – Plan Ganadero Provincial – que aporta al Fondo Agropecuario Municipal en el marco del Fondo Rotativo creado por Ordenanza 763/10.

<sup>6</sup> La norma ISO 8402 define a la trazabilidad como la posibilidad de reencontrar los antecedentes, la localización de una entidad, mediante identificaciones registradas; por la Resolución SENASA 15/2003 se crea el Sistema de Identificación de Ganado Bovino para Exportación, que será obligatorio en todos los campos inscriptos en el Registro de Establecimientos Rurales proveedores de ganado para Faena de Exportación. Es un sistema que permite seguir el rastro a un producto, en este caso a los animales desde el campo hasta el frigorífico (identificación animal), y luego de los productos y subproductos de la faena hasta el consumidor (etiquetado). Los compradores solicitan, cada vez con mayor insistencia, conocer el origen, raza, sistema productivo y condiciones de nutrición de los animales; componentes, propiedades y otras características de la carne a lo largo de toda la cadena productiva: desde la producción primaria y los distintos procesos de elaboración que pueda tener cada producto, hasta el transporte, envasado, condiciones de conservación, etc. La trazabilidad en los últimos años —y cada vez más— se va convirtiendo en exigencia excluyente en el comercio exterior de carnes frescas.

<sup>7</sup> La *calidad* es un concepto amplio que abarca la implementación de distintos sistemas y métodos de control higiénico-sanitarios, pero también se refiere a la raza y genética (marcadores moleculares de terneza), el peso de faena, sistema de nutrición animal, protocolo de producción, grado de terminación, grado de marmoleo (grasa intramuscular) y grasa subcutánea, identificación individual de cada ejemplar, entre los más destacados.

parámetros higiénicos-sanitarios, procedimientos y métodos de inspección veterinaria de los países o bloques de países compradores para proveer a la seguridad alimentaria; este proceso ha generado mayor penetración federal en materias sanitarias desplazando o diluyendo, fácticamente, las competencias provinciales en materias históricamente consideradas como «no delegadas».

Más allá de que las provincias conservan todo el poder no delegado al Estado Federal, dispuesto constitucionalmente, en materia del poder de policía en sanidad animal la vigencia de la Ley nacional N° 3959/1900 ya no es cuestionada judicialmente por su ámbito competencial y es de aplicación en todo el territorio nacional ya «que corresponde a la Nación su aplicación uniforme en todos el país en ejercicio del poder de policía de sanidad animal, sin que ella implique violación a los arts. 121 y 122 (ex 104 y 105) de la Constitución Nacional» (CSJN)<sup>8</sup>.

También merece análisis si, respecto de la sanidad cárnea, que también involucra la sanidad animal, es viable establecer federalmente «presupuestos mínimos higiénico-sanitarios» para la actividad de faena, instalaciones, recaudos ambientales, sistemas de calidad y seguridad alimentaria, inspecciones y métodos de control para la implementación uniforme, en todo el territorio nacional, de un estándar básico de conformidad a lo dispuesto por el Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MFS), acuerdo al que adhirió Argentina por Ley nacional N° 24.425/94 entre cuyos objetivos se indican «...armonizar en el mayor grado posible las medidas sanitarias y fitosanitarias, los Miembros basarán sus medidas sanitarias o fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales, cuando existan, salvo disposición en contrario en el presente Acuerdo...», y se agrega que «los Miembros podrán establecer o mantener medidas sanitarias o fitosanitarias que representen un nivel de protección sanitaria o fitosanitaria más elevado...»<sup>9</sup>.

Todo ello en función de identificar caminos de armonización de las competencias federal y provincial<sup>10</sup>, de los sistemas normativos tanto técnicos como jurídicos orientados a la uniformación de un estándar base único válido no sólo para

---

<sup>8</sup> CSJN. 23/02/1995 - Czerniecki, Julio Héctor s/ apela multa. LL Cita Online: 04\_318v1t012 - Thomson Reuters La Ley.

<sup>9</sup> OMC - Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias. Art.3 - párrafo 1 y 3.

<sup>10</sup> No puede eludirse que el debate de competencias federal, provincial y municipal no sólo fluye bajo enfoques normativos y su conciliación dentro del sistema jurídico y de la organización política federal, sino que también es influido por razones económico-tributarias en materia de impuestos, derechos, tasas y aranceles que cada jurisdicción pretende para ampliar o asegurar sus ingresos fiscales o parafiscales, tal el caso de financiamiento de actividades de fomento o mejoras productivas a través de institutos estatales (ejemplo: IPCVA). Un reciente ejemplo bonaerense lo encontramos en el DUT (Documento Único de Traslado de Ganado en Pie) para integrar y centralizar informáticamente la gestión del DTA (Documento de Traslado Animal) electrónico (SENASA) con la de Guías Municipales de Traslado de Hacienda a la que muchos municipios resisten adherir ante lo que consideran una amenaza a sus ingresos tributarios municipales más allá que, técnicamente, no ocurrirá si bien ambos documentos gravan el mismo hecho imponible: el traslado de bovinos de campo a campo, a ferias, a frigoríficos.

exportación sino también y fundamentalmente para garantizar la seguridad, higiene e inocuidad para el consumo interno (cfr. VICTORIA, 2005).

Debe agregarse que en los últimos años se ha reimpulsado, a nivel nacional, la Mesa Nacional de Ganados y Carnes Bovinas, creada por Resolución 27/2006 de la SAGPyA, integrando todos los eslabones de la cadena de ganados y carnes, dependencias y organismos estatales con pertinencia temática.

Paralelamente, en la provincia de Buenos Aires, en el ámbito del Ministerio de Agroindustria, se creó en 2016 y por primera vez, la Mesa Provincial de Ganados y Carnes Bovinas con una composición similar a su par nacional con el objetivo de implementar un estándar único.

## 2. Legislación nacional sobre sanidad y establecimientos de faena

Como se ha reseñado, la primera ley nacional sobre sanidad animal y policía sanitaria lleva el número 3.959 de 1900; la sanidad cárnea es incorporada por ley 4.155 de 1902 y reafirmada por ley 17.160 de 1967 a través de sustitución del art. 10 de la ley 3.959 facultando al PEN a reglamentar «todo lo relacionado con la habilitación, fiscalización sanitaria integral e inspección de los mercados de ganado, tabladas, ferias, mataderos, frigoríficos, saladeros, mataderos de aves, acopio, comercialización e industrialización de huevos, industrialización de la caza y de la pesca, y en general de todos los establecimientos donde se elaboren o depositen productos de origen animal...». Esta potestad sólo es reservada al PEN cuando se trate de establecimientos de faena para tráfico federal o exportación.

En el mismo artículo *in fine* dispone que «el Poder Ejecutivo requerirá de los gobiernos de provincia que adecuen sus actuales normas a las exigencias de la presente Ley y su reglamentación y formalizará con las provincias, municipios y demás autoridades provinciales los acuerdos y convenios que considere necesarios para el logro de los fines enunciados».

En 1981 se dicta la Ley N° 22.375 sobre el régimen de habilitación y funcionamiento de los establecimientos donde se faenen animales, se elaboren y depositen productos de origen animal; por ella se faculta al «...Poder Ejecutivo Nacional a reglamentar en todo el territorio del país el régimen de habilitación y funcionamiento de los establecimientos donde se faenan animales y se elaboren o depositen productos de origen animal. Dicho régimen comprenderá los requisitos de construcción e ingeniería sanitaria, los aspectos higiénico-sanitarios, elaboración, industrialización y transporte de las carnes, productos, subproductos y derivados de origen animal destinados al consumo local dentro de la misma provincia, Capital

Federal y Territorio Nacional, los que deberán transitar con la correspondiente documentación sanitaria» (art. 1º); de este modo el Estado Federal amplía el alcance de la ley 3.959 a todos los establecimientos de faena, sea para consumo local, tráfico federal o exportación, y se arroga el poder de policía reglamentario concediendo sólo a las provincias el poder de policía funcional de contralor en la aplicación de los sistemas de control sanitario dispuestos por el organismo federal de aplicación: el SENASA, creado por Ley 23.899, quien detenta, por el artículo 3º, la facultad de establecer clausuras con el solo deber de informar a la autoridad provincial.

La ley 3.959 y su modificación por la ley 17.160 guarda dudosa armonía con la ley 22.375, tanto respecto de facultades y competencias federal y provinciales como en la naturaleza legislativa, las primeras leyes «convenio» o «de adhesión», la última de carácter imperativo y obligatoria para todas las provincias si bien se ha advertido, en el texto del art. 2º de la ley 22.375, «cierto paralelismo con la formulación de los presupuestos mínimos en materia ambiental» (PASTORINO, 2007), al disponer: «Las autoridades provinciales... ejercerán el contralor sobre el cumplimiento de la reglamentación en sus respectivas jurisdicciones por intermedio de los organismos que ellas determinen, pudiendo dictar las normas complementarias que requiera la mejor aplicación de sus disposiciones...».

Una especial atención debemos prestar al decreto 4.238/1968, reglamentario de la ley 17.160, que estableció el «reglamento de Inspección de productos, subproductos y derivados de origen animal, que forma parte integrante del decreto y que regirá en todos 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 donde se sacrifiquen e industrialicen» (art. 1º).

Si bien el título indicaría como objeto aspectos reglamentarios sobre los servicios de inspección de salud pública veterinaria, integra en sus disposiciones una categorización<sup>11</sup> de establecimientos de faena, bajo el rótulo de «mataderos-frigoríficos», por mercado de destino y límites de cabezas autorizadas para faena<sup>12</sup>.

Así adopta las categorías: 1) Matadero-Frigorífico A<sup>13</sup>; 2) Matadero Frigorífico B<sup>14</sup>; 3) Matadero-Frigorífico C<sup>15</sup>; 4) Matadero Rural<sup>16</sup>; a ellos por Resolución

---

<sup>11</sup> Toda categorización significa diferencias en los niveles de exigencias en cuanto a instalaciones, tratamientos de efluentes, sistemas de higiene, capacidad operativa de faena, intensidad y modalidades de inspecciones, métodos de análisis de medias reses y cortes, sistemas de calidad a implementar, etc.

<sup>12</sup> Decreto 4.238/1968. Capítulo I. Definiciones Generales. Numerales 1.1.29 y 1.1.30.

<sup>13</sup> Su habilitación corresponde al Servicio Nacional de Sanidad Animal e incluye el tráfico federal y exportación de los productos y subproductos derivados de la faena y las carnes industrializadas.

<sup>14</sup> Establecimiento autorizado para faenar bovinos, ovinos, porcinos y/o caprinos, en número diario máximo de ciento cincuenta (150) bovinos, cien (100) porcinos y trescientos (300) ovinos y/o caprinos. Las carnes y menudencias de los animales faenados en estos establecimientos deberán expendirse y consumirse, exclusivamente dentro del territorio de la provincia en la que están establecidos.

SENASA N° 510/2012 se agrega una nueva categoría: «Sala de Faena Móvil en Punto Fijo para Abastecimiento Local»<sup>17</sup>.

Debe añadirse que también se registra otra clasificación: Ciclo I, Ciclo II y Ciclo III, respecto de establecimientos cuyo producto final es la media res o los cortes despostados o procesados respectivamente, muchos establecimientos son de Ciclo Completo que producen medias reses, cortes y procesamiento según demanda comercial.

El sistema normativo es complementado con la Ley N° 27.233/2015, ley que no incorpora novedosas disposiciones técnico-instrumentales, su aporte es sistematizar marcos regulatorios vigentes<sup>18</sup> con la ley 24.425/94 y mayor centralización funcional territorial del organismo nacional SENASA, integrándolos bajo el paraguas del orden público e interés nacional y calificar como servicio público de asistencia sanitaria a la labor de las fundaciones y entes privados<sup>19</sup> con prolongada acción sanitaria animal en el Programa Nacional de Lucha contra la Fiebre Aftosa creado por ley 24.305/93, cometido ampliado por ley 24.696/96 al control y erradicación de la brucelosis bovina.

Se ha sostenido (FACCIANO, 2016) que «en suma, una ley que incrementa la participación estatal en el control de todo lo relativo a la cuestiones fitosanitarias animales y vegetales, y en los distintos escalones de la cadena agroalimentaria, reforzando a su vez el carácter federal de la misma».

---

<sup>15</sup> Establecimiento autorizado para faenar bovinos, porcinos, ovinos y/o caprinos en número diario máximo de ochenta (80) bovinos, cincuenta (50) porcinos y ciento sesenta (160) ovinos y/o caprinos. Las carnes y menudencias de los animales faenados en éstos establecimientos deberán expendirse y consumirse exclusivamente dentro del territorio de la provincia donde están establecidos. Los establecimientos tipo B y C podrán solicitar la habilitación del Servicio Nacional de Sanidad Animal para poder realizar el tráfico federal previa verificación de las condiciones de construcción operativas y administrativas que establezca dicho Servicio para satisfacer los requisitos mínimos que exija dicho tráfico federal.

<sup>16</sup> Se entiende por matadero rural al establecimiento autorizado para faenar bovinos, ovinos y/o caprinos en número diario máximo de quince (15) bovinos y treinta (30) ovinos y/o caprinos. Las carnes y menudencias de los animales faenados en estos establecimientos deberán expedirse y consumirse exclusivamente dentro de la localidad para la que expresamente fuese autorizado. Serán habilitados excepcionalmente cuando razones de abastecimiento lo justifiquen.

<sup>17</sup> Establecimiento destinado para la faena en zonas donde no existan instalaciones fijas, autorizadas de acuerdo a las descriptas en los párrafos desde el a) al d) del Capítulo I, Numeral 1.1.30 del Decreto N° 4.238 del 19 de julio de 1968, o cuando la autoridad de aplicación competente lo estime pertinente para dar servicio de faena a los pequeños productores y agricultores familiares registrados.

<sup>18</sup> Tal el caso del Sistema Nacional de Control de Alimentos (SNCA) y la Comisión Nacional de Alimentos (CONAL) creado por Decreto 815/99 integrando al SENASA (SAGPyA), Ministerio de Salud, Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) a través del Instituto Nacional de Alimentos (INAL) y la autoridad de la Ley N° 24.240 de defensa del consumidor, para operar el Código Alimentario Argentino (CAA), Ley N° 18.284/69 en todo el territorio nacional.

<sup>19</sup> Fundadas e integradas mayoritariamente por representantes de organizaciones de productores agrarios tienen prolongada existencia en sanidad animal, por la ley 27.233 se amplía el universo a las acciones fitosanitarias a cargo de cámaras, federaciones y asociaciones relacionadas con la sanidad vegetal.

### 3. Legislación provincial sobre sanidad y establecimientos de faena

Si bien se cita a la ley nacional 3.959 de 1900 como la primera ley de sanidad animal, se recuerda (PASTORINO, 2007) que el primer código rural argentino fue de Valentín Alsina de 1865 en la provincia de Buenos Aires y posteriormente el código rural para los territorios nacionales, ley 3.088 de 1894.

También es la provincia de Buenos Aires, en el año 1875, quien crea el Consejo de Higiene Pública de la provincia de Buenos Aires, siendo la primera inspección técnica de alimentos y en 1928 se dicta el Reglamento Bromatológico de la Provincia de Buenos Aires, constituyendo el primero del país.

El surgimiento de una serie de reglamentos bromatológicos en las distintas provincias, como efecto del impulso bonaerense, generó la necesidad de crear un cuerpo orgánico de normas que regule todo lo concerniente a la fiscalización y control bromatológico de los productos de consumo existentes en Argentina (CLAVIN, 2013).

Con este objetivo, se sanciona el Decreto 382/51 el cual crea la comisión «para el estudio del Código Bromatológico Nacional». Esta comisión redacta un Reglamento Alimentario que es promulgado como decreto en el año 1953, para luego pasar a ser ley 18.284 (Código Alimentario Argentino) promulgado el 18 de julio del año 1969.

Cabe citar también el Código Rural de la Provincia de Buenos Aires, ley 10.081/1983 que dedica el Título II a la sanidad animal (arts. 183 a 204) a través de tres capítulos aborda la sanidad animal, la sanidad cárnea e indemnizaciones con requisitos de procedencia para ganaderos y titulares de establecimientos de faena o de subproductos de la faena.

La mayoría de las disposiciones están vinculadas a la sanidad animal; respecto de la sanidad cárnea, en el art. 200, identifica las actividades del comercio e industria cárnica comprendidas<sup>20</sup> y en el artículo 201 faculta a la autoridad sanitaria provincial para fijar las normas de higiene, desinfección, desinfectación y profilácticas en general, que deberán aplicarse a todo tipo de vehículo o medio de transporte, embarcadero, corral, brete y cualquier otro local utilizado para la permanencia de

---

<sup>20</sup> a) Mercados de ganado, aves, animales de caza, lepóridos y peces. b) Establecimientos dedicados a ferias y remate de animales. c) Mataderos. d) Frigoríficos. e) Saladeros. f) Barracas. g) Graserías. h) Tambos. i) Establecimientos o locales donde se obtengan, elaboren, industrialicen o depositen productos o subproductos lácteos. j) Establecimientos destinados a la conservación e industrialización del pescado. k) Cualquier otro local o establecimiento, fábrica o usina donde se extraigan, elaboren, manipulen o transformen productos de origen animal. l) Vehículos de transporte de hacienda, productos y sub-productos de origen animal.

animales, como así también para los elementos u objetos que hayan estado en contacto con dichos animales, sus restos, despojos, productos o subproductos; el código no contempla normas sobre sistemas de calidad ni sobre parámetros higiénico-sanitarios de sanidad cárnea en el producto final.

Como reacción bonaerense a la ley nacional 22.375, en 1991 se sanciona la ley 11.123 por considerarse (PASTORINO, 2007) «que las facultades del gobierno federal se mantenían exclusivamente sobre el comercio interjurisdiccional (interprovincial e internacional) y que, respecto al control de los frigoríficos y otros establecimientos, al máximo sólo podía ejercer el Poder de Policía sobre aquellos cuya actividad se orientaba a la exportación».

Resulta explicativo citar el art. 16 de la ley 11.123 que dispone: «Aquellos Establecimientos comprendidos en esta ley que a la fecha de su publicación se encuentren en diversas etapas de adecuación a la ley 22.375 y sus Decretos Reglamentarios, contarán con un permiso provisorio de faenamiento o de elaboración, el que será otorgado por el Organismo de Aplicación...».

La norma explicita una clara reivindicación del poder de policía provincial frente a la ley nacional si bien el contexto histórico está marcado por un conflicto fiscal, entre nación y provincia, pues la reacción bonaerense se registra ante disposiciones federales sobre IVA en la que dispuso como agentes de retención y pago anticipado, cada diez días, a los frigoríficos; a ello se agregó la resolución SAGPyA 843/1992 que imponía exigencias que sólo los frigoríficos exportadores podían cumplir, si bien plausibles (carnes por cuartos, embolsado, salida al consumo con 7° entre otros conocido como «corte por lo sano») significaba excluir un número importante de frigoríficos radicados en territorio bonaerense ante incumplimientos fiscales que autorizaba el cierre por parte de la autoridad federal; se indicaba como efecto colateral negativo la disminución de precio al productor y aumento de precios minoristas (SCHIARITI, 2015).

La ley 11.123/1991 establece las mismas categorías de establecimientos de faena que el decreto 4.238/1968 estableciendo, bajo la simplificada expresión «matadero», las categorías A, B, C y Rurales (cfr. art. 2°), no contempla la categoría de sala de faena móvil en punto fijo.

Respecto de las competencias, en materia de inspecciones, la ley crea un servicio de inspección veterinaria provincial que depende de la Dirección Provincial de Ganadería del hoy Ministerio de Agroindustria Bonaerense (art. 7°) a ello agrega la facultad de celebrar convenios de colaboración recíproca con las áreas de bromatología municipal para cumplir el servicio de inspección veterinaria dentro de su jurisdicción (arts. 6°, 8°, 9° y 10°); sobre el tema volveremos en el punto 6 de la presente ponencia.

Debe tenerse presente que la constitución provincial en su art. 192, inc. 4, consagra como atribución inherente al régimen municipal la «salubridad» y que por la Ley Orgánica de las Municipalidades otorga, en los apartados 10, 12 y 13 del art. 27, facultades para reglamentar «la elaboración, transporte, expendio y consumo de materias o artículos alimentarios, exigiendo el cumplimiento de las condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial que establezcan las normas de aplicación»; «La inspección y reinspección veterinaria, así como el visado de certificados sanitarios de los animales faenados y sus derivados» y «el registro de expedición de documentación relativa a la existencia, transferencia y traslado de ganado».

#### 4. Estructura frigorífica bonaerense, sistemas de fiscalización, calidad y seguridad alimentaria

De los 103 establecimientos habilitados al año 2017 y localizados en la provincia, 55 corresponden a la categoría A y sometidos a la fiscalización federal pues están habilitados para el tráfico federal y exportación; 40 corresponden a la categoría B (provincial), 5 a la categoría C (municipal) y 3 mataderos rurales (SANTÁNGELO, 2018).

Si bien el decreto 4238/1968 y la ley 18.284/1968 (CAA) disponen «en el caso específico de los frigoríficos se dispone la obligatoriedad de implementar BMP<sup>21</sup> y POES<sup>22</sup> para todos los establecimientos independientemente del destino y tipo de habilitación», una investigación (CENDÓN & UNGER, 2009) indica que en las categorías B, C y mataderos rurales bonaerenses relevados, no registraban la implementación de ningún sistema de calidad.

Sólo la categoría A, bajo fiscalización federal, para el tránsito federal implementaría el Plan CREHA<sup>23</sup> y Bienestar Animal, adicionándose el HACCP<sup>24</sup> en aquellas que exportan.

En el caso de establecimientos frigoríficos habilitados para exportar a la UE también implementan las normas ISO 9001<sup>25</sup> y BCR (British Retail Consortium)

---

<sup>21</sup> Buenas Prácticas de Manufactura.

<sup>22</sup> Procedimientos Operativos Estandarizados (tareas de saneamiento por limpieza y desinfección).

<sup>23</sup> Programa de Control de Residuos e Higiene de los Alimentos

<sup>24</sup> *Hazard Analysis Critical Control Point*. Sistema de abordaje sistémico dirigido a la prevención y control de peligros microbiológicos, químicos o físicos. Riesgo químico: contaminación de alimentos por productos de limpieza y desinfección, residuos de plaguicidas, metales pesados; riesgo físico: objetos que pueden contaminar; riesgo biológico: contaminación por microorganismos patógenos (bacterias, virus) y por parásitos que pueden transmitirse por alimentos.

norma esta última surgida en 1998 como requerimiento de los supermercados británicos; a ellos se suma la *Green Card* de los Estados Unidos, exigida por la FSIS-USDA.

De acuerdo a la investigación comentada, aún en los establecimientos de categoría A, los controles son más flácidos cuando el producto de faena es para consumo local o nacional (fuera de la provincia), los controles de calidad se materializan en la inspección visual de la media res y no se realizan análisis e inspecciones de todo el proceso como tampoco análisis microbiológicos en el producto terminado que sí se verifica cuando el destino es la exportación.

Más allá de la clasificación por categorías, en la actualidad ha crecido el número de establecimientos habilitados por el SENASA que representa el 70 % de la faena total país, el restante se realiza en mataderos autorizados por las provincias y/o municipios.

Respecto de la categoría B, llamados «consumeros», faenan principalmente con destino al consumo interno con niveles de exigencias higiénico-sanitarias menos elevado que en la categoría A; sobre la categoría B ha avanzado la habilitación por parte del SENASA para el tráfico federal como también para exportación a países sudamericanos, Cercano Oriente y África, por ello sometido a la esfera de fiscalización del organismo nacional.

En síntesis: no queda duda que transitamos un sistema de sanidad cárnea de estándares higiénico-sanitarios múltiples; así puede inferirse del informe de la Auditoría General de la Nación (AGN, 2005) sobre «Control y fiscalización ejercido por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) a fin de garantizar la calidad e inocuidad en el proceso de faena de animales vacunos en frigoríficos»; entre sus conclusiones afirma: «Según el examen realizado sobre las acciones de control que ejecuta el SENASA en los frigoríficos que faenan carne bovina, surge que dicho Organismo cumple en forma desigual con el control para asegurar la calidad e inocuidad de los alimentos en los establecimientos que exportan a la Unión Europea y Estados Unidos, y aquéllos que destinan su producción al consumo interno o exportan a otros países... Estas diferencias se originan en las exigencias de la Comunidad Económica Europea tendientes a lograr un control más eficiente para asegurar el cumplimiento y optimizar las condiciones higiénico-sanitarias de los alimentos. En este sentido, sería deseable el logro de acciones de control equivalentes para el conjunto de los establecimientos del país que permita preservar la salud de la población».

A nivel de establecimientos bajo habilitación e inspección bonaerense esta tendencia de desigualdad, de estándares higiénicos sanitarios, procura mitigarse con

---

<sup>25</sup> Sistema de Gestión de Calidad directiva, de recursos, del producto o servicio a través de una permanente medición, análisis y desarrollo de mejoras.

acciones institucionales correctivas, a partir de 2017, mediante acuerdos de cooperación entre el SENASA y el Ministerio de Agroindustria bonaerense avanzando en una agenda de trabajo para fortalecer las capacidades de la provincia en materia de control y fiscalización de plantas frigoríficas orientadas a consagrar un estándar único.

## 5. Miscelánea jurídica del poder de policía en sanidad cárneas

Examinar el poder de policía<sup>26</sup> en la materia de la presente ponencia y en nuestra estructura de organización política y jurídica federal se ofrece compleja, mezclada, heterogénea, desde una visión o enfoque sistémico como también holístico por la multiplicidad de interacciones que condicionan o limitan, tanto teórica como fácticamente, el desarrollo conceptual y operativo del ejercicio de este poder que se desenvuelve, en el ámbito federal y provincial, con una concurrencia de fines, si bien en algunos aspectos superpuestos por aplicación de ambas jurisdicciones fiscales.

Podríamos ensayar que el poder de policía en materia de sanidad animal y sanidad cárneas concebido constitucionalmente como poderes reservados a las provincias por su carácter «no delegado» es rehén del proceso de globalización y advertirse que no constituiría una acción de sustracción, por el Estado Federal a través del art. 75, inc. 13 de la CN, de competencias provinciales propias preexistentes, sino que también este Estado Federal es compelido por el sistema global de la OMC para acceder a los mercados internacionales de productos agrarios en general y de carnes bovinas en particular.

Gráficamente, se ha expresado que «si bien las atribuciones de policía no han sido resignadas por las provincias en beneficio federal, puede suceder que, en virtud de la materia sobre la que incida el poder de policía, la Nación deba ejercerlo en tanto resulte necesario para el cumplimiento de los fines que el constituyente puso en manos de las autoridades federales»; como también se señala que «su fundamento positivo se desprende del plexo normativo integrado por el art. 75 de la CN, en cuanto destaca la conservación provincial del poder de policía en tanto no interfiera

---

<sup>26</sup> El concepto y terminología de *policía* y *poder de policía* no es unívoco y ha experimentado muchos cambios a lo largo de los siglos. En el Estado de Derecho, el «poder de policía» se limitaba inicialmente a la seguridad, e incorporó luego a las limitaciones de derechos por razones de moralidad y salubridad, arribándose así a la noción clásica y limitada de «poder de policía» luego ampliada al concepto de «bienestar general» o «bien común». «Poder de policía» es mayoritariamente considerada como la potestad del Estado para dictar leyes y reglamentos que impongan limitaciones a los individuos por razones de interés público alumbrando la llamada «policía administrativa» y que habrá tantas como intereses y bienes jurídicos a tutelar.

con los fines nacionales, el tercer párrafo del art. 41 y la Ley General del Medio Ambiente (25.675)» (ALONSO, 2017).

Aquí aparece el tema de los conflictos de competencias federal y provincial (PASTORINO, 2009) en dos planos de análisis: a) sanidad de animales vivos —fase primaria—; b) sanidad cárneas a partir del acto de faena —fase industrial—; ello nos arroja al campo de análisis de las facultades propias y concurrentes de «fines»; también se agrega una diferenciación conceptual entre *poder* de policía<sup>27</sup> y la *función* de policía<sup>28</sup>, que permitiría deslindar competencias legislativas regulatorias y competencias en el control de aplicación de las normas nacionales por parte de la provincia y/o municipios; si bien se ha sostenido también (GORDILLO, 1991) que el poder de policía es uno solo con funciones variadas y en todo caso son las funciones las que delimitan las distintas áreas de competencias.

No pueden sortearse los conflictos suscitados entre las provincias y la nación en materia de competencias en el ejercicio de la función de policía y que han llegado a la SCJN, tal como podemos verlo en una precisa y analítica reseña de conflictos judiciales en la provincia de Neuquén y provincia de Buenos Aires (FERNÁNDEZ, 2017) a la que remitimos.

Tampoco puede rehuirse presumir que en muchos de los conflictos judiciales, respecto del poder de policía provincial<sup>29</sup>, más allá de reivindicar el ejercicio de poderes «no delegados» o la promovida protección de la seguridad e inocuidad en agroalimentos, subyace un móvil primario de pretensiones fiscales de las provincias o municipios a través de impuestos, tasas, derechos y/o aranceles.

Puede agregarse que, por el art. 121 de la CN las provincias conservan todo el poder no delegado «principal pero no exclusivamente» en los arts. 75, 99, 116 y 117; también podría agregarse una nueva delegación de las provincias al Estado federal, si bien doctrinariamente debatida, por el nuevo art. 41 de la CN, relacionada con la facultad, delegada por las Provincias al Estado Federal, de dictar las leyes de «presupuestos mínimos».

Adicionalmente puede señalarse que por las «prácticas políticas y al amparo de las interpretaciones de la CSJN se ha convalidado una notoria reducción del ámbito del poder de las provincias... así v. gr. el ejercicio de la policía de seguridad e higiene del trabajo por parte de organismos federales... convalidados por la CSJN basándose en la teoría de los poderes concurrentes y en la preeminencia del art. 31 del CN» (EKMEKDJIAN, 1995).

---

<sup>27</sup> Atribución de potestad regulatoria de la autoridad federal cuya aplicación puede ser controlada y fiscalizada por la misma autoridad federal.

<sup>28</sup> Atribución otorgada a otras autoridades (provincial o municipal) para el cumplimiento de actividades de control y fiscalización dispuestas por un marco regulatorio federal (conurrencia de fines).

<sup>29</sup> CSJN. Logística La Serenísima S. A. y otros c. Provincia de Mendoza s/ acción declarativa de inconstitucionalidad • 09/12/2015 - Cita online: AR/JUR/67970/2015.

Tal lo anticipado en la introducción, en materia de sanidad animal y sanidad carnea, la «cláusula comercial» del art. 75 inc. 13 de la CN ha ido progresando a muchos aspectos «no comerciales», bajo la influencia de acuerdos internacionales relacionados con el comercio internacional e involucrando a toda la cadena cárnica representada por una contemporánea expresión: «del campo a la góndola».

## 6. Un nodo crítico: El servicio de inspección de salud pública veterinaria

En la cadena cárnica, el eslabón de la faena funciona como el cuello de vidrio de un reloj de arena, es el sector óptimo para el ejercicio de un control integral higiénico-sanitario de la provisión desconcentrada de animales vivos y, luego de pasar por el cuello, también de la desconcentrada distribución a los mercados de consumo o exportación.

En cuestiones sanitarias, tanto animal como cárnea, es el punto de control y fiscalización más concentrado de la cadena cárnica, posibilitando la tarea de fiscalización de los servicios de salud pública veterinaria que las normas disponen mediante un profesional de las ciencias veterinarias, si bien también puede registrarse la actuación de paratécnicos. Básicamente, la labor de fiscalización implica una actividad estatal regular y continua, que debe ser cumplida por agentes estatales.

La organización de los servicios de inspección veterinaria oficial en el eslabón de faena es clave y deben asegurar una absoluta imparcialidad profesional en la actividad de inspección higiénico-sanitaria de los edificios e instalaciones, de los procesos de faena y del producto resultante.

En este punto merece reproche el sistema federal de inspección a través de la figura del «veterinario de registro»<sup>30</sup>, figura creada por Resolución del SENASA N° 206/1995 e incorporada en el Capítulo I, numeral 1.1.2.1. del Reglamento de Inspección de Productos, Subproductos y Derivados de Origen Animal dispuesto por Decreto 4.238/1968 reglamentario del art. 10, incorporado por ley 4.155 y sustituido por la ley 17.160/1967 en la ley 3.959 de policía sanitaria animal.

---

<sup>30</sup> Esta modalidad es aplicada por la UE a partir del Reglamento 178/2002 delegando la responsabilidad sobre la seguridad o inocuidad de los productos alimenticios en el operador de la empresa alimentaria. El Estado deja de tener un rol de inspector para pasar a ser un auditor de los procesos (implementación de la RSE); no ocurre lo mismo con los EE. UU. quienes a partir de 1996 a través del USDA representado por el Servicio de Inspección de Alimentos (FSIS) realiza los controles con personal oficial y laboratorios oficiales.

La norma expresa: «Se entiende por Veterinario de Registro al profesional veterinario contratado por la empresa, seleccionado de un Registro que a tal efecto llevará el Servicio Nacional de Sanidad Animal. Dicho profesional deberá cumplir con las obligaciones previstas en el numeral 8.3<sup>31</sup> de este Reglamento».

Es decir que se inviste, con calidad de funcionario oficial de inspección, a un profesional seleccionado, de una nómina de registro, y contratado por la empresa frigorífica a cuyo cargo estará la remuneración del profesional que desempeña el servicio oficial de inspección veterinaria; el SENASA queda en un plano de supervisión y eventual auditoría cuya frecuencia es errática, sólo inspecciona directa y en forma frecuente los lotes destinados a exportación.

La primera curiosidad que surge de la lectura es que una norma inferior, en el caso una resolución de un organismo estatal, modifica una reglamentación aprobada por el decreto reglamentario de la ley 3.959 modificada por la ley 17.160.

La segunda curiosidad que surge del sentido común, el más común de los sentidos, es si no estamos frente a potenciales conflictos de intereses entre inspector e inspeccionado quien es quien lo selecciona, contrata y tiene a su cargo la remuneración del inspector.

En línea con lo expresado, vale citar la conclusión de la Auditoría General de la Nación (AGN, 2005) en el informe de auditoría citado<sup>32</sup>; entre las recomendaciones indica: *Arbitrar los medios necesarios a fin de asegurar que la responsabilidad del control veterinario en las plantas de faena habilitadas por el organismo, esté a cargo de profesionales pertenecientes al SENASA, y evitar que esa función sea desempeñada por veterinarios de registro.*

En la provincia de Buenos Aires no existe esta figura, pero no por ello se garantiza un servicio de inspección higiénico-sanitaria integral, pues si bien se ha creado un servicio de inspección veterinaria provincial dependiente de la Dirección Provincial de Ganadería (art. 7, ley 11.123), en muchos casos el servicio es prestado a través de las áreas de bromatología municipal que celebran convenios de colaboración recíproca<sup>33</sup> (arts. 8 y 9, ley 11.123) para cumplir el servicio de inspecciones bajo supervisión provincial.

La realidad municipal bonaerense, en las áreas de bromatología, es muy diversa en cuanto a disponibilidad de infraestructura técnica especializada, administrativa y profesional adecuada a la función de fiscalización de los establecimientos radicados en sus jurisdicciones, como también que los agentes municipales, en materia

---

<sup>31</sup> A través de veinte incisos enumera cargas y obligaciones operativas de inspección, administrativas, de informes, de registro a cargo de los Veterinarios de Registro.

<sup>32</sup> Apartado 4 de la presente ponencia.

<sup>33</sup> V. gr. Municipios de Saavedra (Res.283/2011), Tapalqué (Res.378/2013), Tres Lomas (Res.21/2014). General Lavalle (Res. 19/2014).

higiénico-sanitaria, poseen una amplia misión y no sólo deben inspeccionar los procesos de faena.

El decreto 2683/93 reglamentario de la ley provincial de carnes 11.123 dispone que los convenios con los municipios «no implicarán delegación del poder de policía» (art. 4) si bien por el art. 27, incs. 7 y 12, de la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, respecto a la facultades reglamentarias de los departamentos deliberativos municipales, dispone: «...La protección y cuidado de los animales...» y «La inspección y reinspección veterinaria, así como el visado de certificados sanitarios de los animales faenados y sus derivados...».

## 7. Presupuestos mínimos para establecer un estándar único con base uniforme en sanidad cárnea

Explorar la interpretación y viabilidad funcional de los Presupuestos Mínimos nos brindaría un marco técnico-conceptual para encuadrar sistemas higiénico-sanitarios, aplicables a la sanidad animal y sanidad cárnea a nivel de cadena, mediante las llamadas normas de «comando y control» (BEC & FRANCO, 2010) para proteger, desde una perspectiva jurídico teleológica, la salud humana y el ambiente; el comando estaría definido por estándares a través de una construcción jurídica y técnica normativa base común de categoría única, especialmente para establecimientos de faena, en base a las normas internacionales, para todos los ámbitos jurisdiccionales: nacional, provincial y municipal sea para consumo interno o exportación de carnes bovinas y sus subproductos.

Puede calificarse a los presupuestos mínimos del art. 41 de la CN constitutivos de una especie del género de estándares con efectos jurídicos obligatorios (cfr. BEC & FRANCO, 2010) plasmados en umbrales mínimos consagrando estándares mínimos, alineados con las normas internacionales, por productos, procesos, ingeniería sanitaria, sistemas de calidad, métodos de análisis e inspecciones veterinarias, integrando dos componentes, el científico-tecnológico con el político-administrativo en dos planos: el normativo-regulatorio y el de ejercicio del poder de policía sanitaria; bajo esta estrategia legislativa las provincias conservarían el poder de establecer los presupuestos «definitivos» cuidando que sean razonables y no impliquen un «localismo abusivo».

Este enfoque puede fundarse en el ya citado acuerdo de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) de la OMC que establece que los países miembros «...podrán establecer o mantener medidas sanitarias o fitosanitarias que representen un nivel de protección sanitaria o fitosanitaria más elevado...», implicando la norma

internacional un presupuesto mínimo, una base para todos los miembros, en el caso de Argentina como Estado Federal, congruente con el nuevo artículo 41 de la CN.

La herramienta de los presupuestos mínimos, para la gestión higiénico-sanitaria en sanidad cárnea, posibilitaría el desarrollo de un estándar base único a nivel nacional, provincial y municipal proveyendo igualdad básica en medidas de protección de la seguridad alimentaria.

## 8. Reflexiones conclusivas

Contemporáneamente, sin lugar a dudas, la globalización «lleva a competir en mercados globales para lo cual se deben elevar los estándares y obligaciones de las empresas» (VICTORIA, 2007) pero también advertir que «las fuerzas de la globalización llevan a la internacionalización de los estándares y al desplazamiento del nivel de toma de decisiones hacia la organización supra nacional» (DOERING, 2001), representada por los organismos internacionales, que Argentina integra, a través de acuerdos, tratados, directrices y recomendaciones.

Esta cuestión cobra relevante importancia en países como Argentina, con un claro perfil exportador agroalimentario en general y como exportador de carnes bovinas en particular, más allá de que el proceso globalizador merezca objeciones y reparos sobre sus beneficios o perjuicios y sus efectos en los derechos internos de los Estados en materia de competencias regulatorias.

Es así como la globalización penetra las estructuras, sistemas jurídicos y políticas institucionales de los países agroexportadores y provincias generadoras de productos agrícolas básicos e industrializados, diluyendo fácticamente los marcos conceptuales de atribuciones, funciones y competencias federales, provinciales y municipales imbricados por la organización política y jurídica del Estado Federal.

La tendencia indica una mayor priorización del derecho humano a la seguridad alimentaria y un profundo reproche a los sistemas de estándares higiénico-sanitarios múltiples que implicarían distintos y objetables niveles de seguridad e inocuidad alimentaria según sea el producto agrario, tal el caso de los bovinos para carne, destinado al consumo interno municipal, provincial, interprovincial o para exportación.

Se abre una enmarañada y sinuosa calzada para armonizar nuestros sistemas normativos, técnicos, jurídicos y también fiscales, bajo un estándar base único que contemple mínimos parámetros uniformes higiénicos sanitarios en sanidad cárnea para todas las provincias y municipios argentinos, alineados con las normas internacionales sobre calidad, sanidad animal y sanidad cárnea.

Una plataforma de análisis puede localizarse en el art. 41 de la CN y explorar la necesidad de abrir debate sobre la viabilidad de una ley de presupuestos mínimos para la gestión higiénico-sanitaria en sanidad cárnea haciendo centro en los establecimientos faenadores, eslabón apto para la reunión y concentración de datos de origen, sanidad animal y bajo inspección sanitaria para análisis de sanidad cárnea, detección de microorganismos patógenos y residuos físicos, químicos y/o biológicos como también residuos de productos de acción veterinaria, transporte de hacienda en pie, etapa de maduración, acondicionamiento (cortes envasados o en medias reses) y transporte para distribución al consumo interno o exportación.

En este campo debe examinarse el sistema del servicio estatal de inspección veterinaria de instalaciones, procesos de faena y control higiénico-sanitario del producto final a la distribución del consumo interno jurisdiccional o interjurisdiccional en el territorio nacional. El sistema federal de veterinarios de registro para cumplir el servicio de salud pública veterinaria, como está concebido en la legislación federal, debería ser revisado, toda labor de fiscalización higiénico-sanitaria debe ser cumplida por agentes estatales de la profesión de las ciencias veterinarias.

Alineado con lo expresado, en los párrafos anteriores, un aspecto de necesaria armonización es asumir una responsable acción institucional para materializar una sólida concertación federal de competencias y del poder de policía (normativo y funcional), respecto de la sanidad animal y sanidad cárnea, que básica y constitucionalmente no están delegadas por las provincias al Estado Federal más allá de zonas grises y controversiales compartidas en la presente ponencia.

Debemos asentar reflexivamente que la instrumentación de apropiados recaudos higiénico-sanitarios importan inversiones, del sector de la industria frigorífica, en adecuación de instalaciones, personal y mayores insumos para funcionamiento que implica la articulación de un estándar higiénico-sanitario base única para todo el territorio nacional alineado con el AMSF-OMC con centralización del comando y control.

Avanzar en este rumbo abre interrogantes respecto a los posibles efectos colaterales positivos y negativos sin agotar la enumeración; entre los positivos podrían citarse igualdad en la protección de la seguridad alimentaria de todos los habitantes, uniformación de estándares sanitarios y protocolos, erradicación de mercados informales, desalentar la faena clandestina y el abigeato; entre los negativos mayor delegación de poderes de las provincias al estado federal, incremento de costes del producto final y transporte, concentración y/o cartelización de la industria, incremento de precios al consumidor.

Lejos de arribar a conclusiones definitivas o soluciones categóricas, la alta complejidad científico-tecnológica, económica y normativa, que surgen de la

materia cárnica y de nuestra organización política, fiscal y jurídica federal, reclaman mayores investigaciones en el campo jusagrarista que permitan construir un umbral de armonización y equivalencias, de las exigencias higiénico-sanitarias en sanidad cárnea, para adoptar parámetros mínimos uniformes que exige la protección del derecho humano a la seguridad alimentaria de los bonaerenses y de los habitantes de todas las provincias que integran el territorio nacional.

## Bibliografía

- ALONSO, B. (2017). El poder de policía, el derecho ambiental y la cuestión de la competencia regulatoria en *El Derecho. Diario de doctrina y jurisprudencia* (pp. 1-3). Buenos Aires, viernes 17 de marzo de 2017 • N° 14.144 • AÑO LV • ED 271
- ARAÓZ, L. (2004). Trazabilidad de la Carne Bovina en la Argentina. Proyecto FAO – Países del MERCOSUR ampliado, “Apoyo a la Integración del Sector Agropecuario del Cono Sur para Contribuir a las Políticas de Seguridad Alimentaria” (TCP/RLA/2910). Documento de Proyecto recuperado de <<https://es.scribd.com/document/406022101/Trazabilidad-de-la-Carne-Bovina-en-la-Argentina-Luis-F-Araoz-consultor-FAO>>
- AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN (AGN). (2006). Control y Fiscalización ejercido por el Servicio de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). Informe de Auditoría. Recuperado de <[https://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2006/2006\\_026.pdf](https://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2006/2006_026.pdf)>
- BEC, E. & FRANCO, H. (2005). La mala definición de «presupuestos mínimos» de la Ley General del Ambiente. Publicado en *SJASJA* 30/11/2005; *JAJA* 2005-IV-1445; Cita Online: 003/012333. Thomson Reuters. La Ley. Buenos Aires. Argentina.
- BEC, E. & FRANCO, H. (2010). Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental. Buenos Aires, Argentina: Cathedra Jurídica.
- BIANCHETTI, A. (2016). Enfoques actuales en materia de sanidad animal y vegetal en *Temas de Derecho Agrario* (pp. 207-214). Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario. Rosario. Argentina: Martínez Impresiones.
- BLASETTI, R. (2004). La equivalencia de las medidas sanitarias: un reclamo del mundo en desarrollo en *Derecho del Comercio Internacional, Acuerdos Regionales y OMC*. (pp. 13-52). Buenos Aires. Argentina: Editorial Ciudad Argentina.
- CENDÓN, M. & UNGER, N. (2009). La Diversidad de Prácticas de Calidad en la Industria Frigorífica de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de <<https://inta.gob.ar/documentos/la-diversidad-de-practicas-de-calidad-en-la-industria-frigorifica-de-la-provincia-de-buenos-aires>>
- CLAVIN, P. (2013). Criterios microbiológicos en carnes. Propuesta para la higiene de los procesos. Trabajo de Especialización en Seguridad Alimentaria (UNLP). Recuperado de <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/50422>>
- DOERING, R. (2001). El Sistema de Sanidad y Calidad Agroalimentaria en Canadá. *Anales de la ANAV*, tomo LV. Recuperado de <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/30761>>

- EKMEKDJIAN, M. (1995). Tratado de Derecho Constitucional – Tomo III – (pp. 267-351); Tomo IV (pp. 507-513) y Tomo V (pp. 700-717). Buenos Aires. Argentina: Ediciones Depalma.
- FACCIANO, L (2016). Sanidad de Animales y Vegetales. Ley 27.233 en *Práctica Integral Santa Fe* (pp. 43-53). Buenos Aires. Argentina: Editorial Errepar.
- FERNANDEZ, J. C. (2017) El Complejo Ejercicio del Poder de Policía Agroalimentario y de Sanidad Animal. El caso de la Provincia de Neuquén. Ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial (Salta, 2017). Recuperado de <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/60410>>
- GORDILLO, A. (1991). El Poder de Policía en Tratado de Derecho Administrativo – Parte General – Capítulo XII - Tomo 2 (pp. 1-56). Buenos Aires. Argentina: Ediciones Macchi.
- INSTITUTO DE PROMOCIÓN DE LA CARNE VACUNA (IPCVA) (2012). La Industria Frigorífica Argentina. Pasado, Presente y Futuro. Cuadernillo Técnico n°13. Recuperado de: <<http://www.ipcva.com.ar/files/ct13.pdf>>
- MANIGLIA, E. (2011). La actividad agraria sostenible como instrumento de seguridad alimentaria en L. Barroso, E. Maniglia y G. De Miranda (Coordinadores). *El Nuevo Derecho Agrario* (pp. 135-152). Lisboa, Portugal: Editorial Juruá.
- MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO. (2018). Agroindustria. Senasa. Datos Bovinos - Faena fiscalizada por el Senasa. Cuadro comparativo. Recuperado de: <<http://www.senasa.gob.ar/senasa-comunica/noticias/el-stock-ganadero-bovino-alcanzo-los-548-millones-de-animales>>
- PASTORINO, L. (2007). Sanidad Animal y Carne. El marco de actuación provincial en una actividad de evidente interés local y nacional. Publicado en LNBALNBA 2007-5-499: Cita Online: 0003/800364. Thomson Reuters. La Ley. Buenos Aires. Argentina.
- PASTORINO, L. (2009). La Sanidad Animal y Carne como Objetivo del Poder de Policía Federal en *Derecho Agrario Argentino* (pp. 605-619). Buenos Aires. Argentina: Abeledo Perrot.
- PASTORINO, L. (2009). Del código alimentario, del derecho alimentario y el ninguneado federalismo argentino. Publicado en: SJASJA 5/8/2009; Cita Online: 0003/014599 – Thomson Reuters – La Ley – Buenos Aires. Argentina.
- SÁEZ, F. (2006). Dificultades de implementación del acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias en Temas de Derecho Agrario. (pp.249-261). Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario. Rosario. Argentina: Talleres Gráficos Leograf.
- SANTÁNGELO, F. (2011). Estructura Frigorífica. Determinación de los nodos críticos de la cadena de carne vacuna. (Working document for discussion and dissemination.) Recuperado de <<https://es.scribd.com/document/405645808/SANTANGELO-2011-Estructura-Frigorifica-Nodos-Criticos>>
- SCHIARITI, M. (2015). *La máquina de picar carne*. (pp. 84-105). Buenos Aires. Argentina: Editorial Dunken.
- TABOSSI, L. (2018). Propuesta de armonización del Sistema Nacional de Control de Alimentos de la República Argentina. Trabajo de Especialización en Seguridad Alimentaria (UNLP). Recuperado de <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/70536>>
- TOMÉ, M. & MAUD A. (2005). Técnicas para asegurar el control de calidad de los alimentos en *Derecho Agrario* (pp. 433-447). Rosario. Argentina: Nova Tesis Editorial Jurídica.

- VICTORIA, MARÍA A. (2005). Seguridad Agroalimentaria en *Derecho Agrario* (pp. 367-392). Rosario. Argentina: Nova Tesis Editorial Jurídica.
- VICTORIA, MARÍA A. (2007). Aporte de la calidad agroalimentaria y agroambiental a la responsabilidad social empresaria (RSE). En P.A. Llombart (Coordinador) *Derecho Agrario y Alimentario Español y de la Unión Europea* (pp. 525-550). Valencia. España: Universidad Politécnica de Valencia. Edita Tirant lo Blanch.