

---

# Las legislaciones alimentarias provinciales, el caso del Reglamento Alimentario de la provincia de Buenos Aires

**DANIELA PAULA PERONI**

Ministerio de Agroindustria de la provincia de Buenos Aires

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

**HÉCTOR HUGO PILATTI**

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP)

[hpilatti@agro.uba.ar](mailto:hpilatti@agro.uba.ar)

---

## Resumen

La provincia de Buenos Aires fue pionera en la regulación de los alimentos destinados al consumo humano mediante el dictado de un Reglamento Alimentario en 1928. Otras provincias dictaron sus propias normas y algunas adoptaron el reglamento de Buenos Aires que también fue base y modelo para el dictado del Reglamento Alimentario Salud Pública por Decreto Nº 141 de 1953. Este reglamento preparado por el Ministerio de Salud de la Nación fue el primer antecedente de la unificación normativa en la materia, porque su ámbito de aplicación se extendió a varias provincias que lo adoptaron mediante normas de adhesión. Así lo hizo Buenos Aires mediante Decreto Nº 14.087 de 1953 de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, en 1967, dictó su propio Reglamento Bromatológico por Decreto Nº 7414. En 1969 con la sanción de la Ley Nº 18.284, finaliza el proceso de unificación normativa al declararse vigente en todo el territorio de la República, con la denominación de Código Alimentario Argentino de las disposiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial del Reglamento Alimentario Nacional aprobado por Decreto Nº 141 de 1953, instituido en 1994 como la norma fundamental del Sistema Nacional de Control de

Alimentos, poniendo fin a la dispersión que durante más de cuarenta años caracterizó a la normativa alimentaria y, como se pretende demostrar con el presente trabajo, dejó sin efecto a las normas provinciales dictadas con anterioridad a su sanción.

### **Palabras clave**

Ley 18.284, Ley 13.230, alimentos, reglamento bromatológico, Código Alimentario Argentino, Sistema Nacional de Control de Alimentos.

## *The provincial food legislation. The bromatological regulation of the Buenos Aires province case*

---

### **Abstract**

*In Argentina, Buenos Aires Province pioneered the food legislation by means of a Food Regulation passed in 1928. Other provinces approved their own regulations and some of them adopted the Food Regulation of Buenos Aires Province, which also provided the basis for the formulation of the National Food Regulation issued by Decree number 141 in 1953. Prepared by the National Ministry of Health, this Regulation was the first precedent of the unification of the food legislation in Argentina because its sphere of application extended to several provinces that passed rules of accession to it. Buenos Aires Province joined the National Food Regulation by Decree number 14.087 in 1953. However, this province implemented its own Bromatological Regulation by Decree number 7.414. The process of unification of the food legislation in Argentina ends in 1969, when the Law number 18.284 declared the National Food Regulation of 1953 valid all over the country under the designation «Argentine Food Code». In 1994, this Code was established as the fundamental standard of the National Food Control System, bringing to an end forty years of dispersion of the food legislation and, as we want to prove in this paper, overruling provincial regulations adopted before the creation of this system.*

### **Keywords**

*Law 18.284, Law 13.230, food, bromatological regulation, Argentine Food Code, National Food Control System.*

---

## Introducción

La provincia de Buenos Aires fue pionera en la regulación de los alimentos destinados al consumo humano, tanto que su Reglamento Bromatológico fue base del Reglamento Alimentario de Salud Pública, al que adhirieron varias jurisdicciones y posteriormente se instituye como el hoy vigente Código Alimentario Argentino (CAA), cuyo objeto principal es la protección de la salud de la población, regulando mediante disposiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial la cadena desde los alimentos desde su producción y elaboración hasta su puesta a disposición de los consumidores.

El proceso internacional de globalización influye notoriamente en las políticas de los Estados y es evidente la tendencia a la unificación de las normas alimentarias.

Siendo así, abundan razones para comprender que si el país pretende insertarse en el comercio internacional con productos de alto valor agregado derivados de una de las fuentes de producción más competitivas que es la actividad agraria, las «reglas de juego» aplicables a los alimentos elaborados en Argentina tienen que ser unificadas.

El Código Alimentario Argentino es la norma fundamental del sistema nacional de control de alimentos y la que debe cumplirse cada vez que un producto elaborado y listo para consumir pretenda comercializarse en cualquier punto del país y/o exportarse.

Poco margen puede quedar para sostener la vigencia de las normas jurídicas que pudieron dictarse en otro tiempo histórico, para regir la producción de alimentos en el ámbito cerrado de una jurisdicción.

En este trabajo se pretende demostrar que todas las normas alimentarias provinciales dictadas antes de la sanción de la Ley 18.284 han quedado derogadas, haciendo hincapié en el caso de la provincia de Buenos Aires.

## De la dispersión de normas bromatológicas al Código Alimentario Argentino

Hasta la década del 50, la normativa alimentaria de nuestro país se caracterizaba por su dispersión. En esa época, comienza a consolidarse una tendencia contraria, orientándose a la unificación, fundamentalmente a partir de la adhesión de varias provincias al Reglamento Alimentario de Salud Pública, elaborado por el Ministerio de Salud de la Nación para ser aplicado originalmente en la Capital Federal y los Territorios Nacionales y aprobado el 8 de enero de 1953 por el Decreto N° 141 para entrar en vigencia el 1° de enero de 1954. Tanto que antes de esa fecha hubo

provincias que lo adoptaron dictando normas de adhesión, entre ellas en 1953 la provincia de Buenos Aires, mediante el Decreto N° 14.087 dictado el 31 de diciembre de ese año; Córdoba, a través del Decreto N° 1281-D y los Municipios de Guaymallén y Godoy Cruz en la provincia de Mendoza; en 1955, lo hicieron San Juan, por el Decreto N° 2.552 y Tucumán, por el Decreto N° 159; en 1957, Salta, por medio del Decreto N° 614; y en 1965 La Pampa, sancionando la Ley N° 328.

La vigencia del Reglamento Alimentario Nacional fue un paso decisivo para la unificación del régimen normativo alimentario en nuestro país y, al poco tiempo, mediante el Decreto N° 21.246 de 1953 se establecieron criterios para su interpretación. Dicen los considerandos de este decreto que «la razón fundamental del Poder Ejecutivo para establecer un reglamento alimentario nacional había sido la necesidad de uniformar en todo el país las condiciones de aptitud para el consumo de los alimentos y bebidas y las exigencias oficiales al respecto, para evitar los inconvenientes de las numerosas reglamentaciones existentes en las distintas jurisdicciones» (MARICHAL, 2016: 157).

En 1964, durante el Congreso Argentino de Legislación Alimentaria reunido en Santa Fe, se declaró la necesidad de contar con una legislación nacional, basándose en el *Codex Alimentarius* y en el Reglamento Alimentario Nacional y el antecedente normativo inmediato del Código Alimentario Argentino, que fue el Decreto N° 5.883 de 1964, mediante el cual se sentaron las bases para dictar una ley nacional de alimentos. Con este fin, se creó una comisión de expertos dedicada a su estudio y a la redacción de un anteproyecto. En sus vistos se afirmaba que debido a que «la actual multiplicidad normativa y la disparidad de criterios existentes en la materia y que rigen en las distintas jurisdicciones perjudican el comercio interprovincial e internacional de los alimentos, se plantea la necesidad del dictado y el estricto cumplimiento de normas técnicas genéricas y uniformes sobre tipificación, industrialización, comercialización y fiscalización de los alimentos».

La sanción de esta ley por el Congreso no prosperó, porque en junio de 1966 se produjo un golpe de estado y asumió el poder una junta militar que dictó el Estatuto de la Revolución Argentina, el cual otorgaba todas las facultades legislativas al Presidente de la Nación.

La unificación normativa en materia alimentaria se logró recién en 1969, con la sanción de la Ley N° 18.284, que en su artículo 1º, declaró vigentes en todo el territorio de la República, con la denominación de Código Alimentario Argentino, las disposiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial del Reglamento Alimentario Nacional aprobado por el Decreto N° 141 de 1953. Si bien el Código Alimentario Argentino fue puesto en vigencia mediante un decreto del Poder Ejecutivo dictado en ejercicio de atribuciones legislativas contenidas en el Estatuto de la Revolución Argentina, no lo fue como «decreto-ley» sino como ley

continuando el número de orden correspondiente, de acuerdo con las leyes sancionadas y promulgadas por los poderes legislativos y ejecutivos democráticos y su validez ha sido reconocida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación sin necesidad de ratificación expresa del poder legislativo al asumir un nuevo gobierno democrático.

Esta unificación normativa fue motivada, además, por la adhesión de nuestro país a organismos internacionales de regulación alimentaria, como la Comisión del *Codex Alimentarius*, creada en 1963 durante la Conferencia Mundial de la Salud, organizada por la FAO y la OMS. El Código Alimentario tomó los contenidos, ordenamiento y clasificación del reglamento de 1953 y amplió su ámbito de aplicación a todo el país y determinó la autoridad de aplicación al establecer que «la ley y sus disposiciones reglamentarias se aplicarán y harán cumplir por las autoridades sanitarias nacionales, provinciales o de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en su respectiva jurisdicción, reservando la autoridad sanitaria nacional la facultad de concurrir para hacer cumplir dichas normas en cualquier parte del país».

La vigencia del Código Alimentario Argentino no fue suficiente para reunir bajo una misma norma todas las sustancias alimenticias y bebidas de consumo humano, ya que no se incluyó en este código la regulación nacional de productos, subproductos y derivados de origen animal comprendidos en el Decreto 3.959/68 reglamentario de la Ley N° 3.959 de Policía Sanitaria Animal, de 1902, ni la de productos vitivinícolas comprendidos por la Ley N° 14.878 General de Vinos, de 1959. Para ambos regímenes específicos, el Código Alimentario Argentino resulta de aplicación supletoria (GUAJARDO, 1998: 67), según letra de las disposiciones especiales establecidas en los «desaparecidos» artículos 1409 y 1410 del Código Alimentario Argentino.

## De los vaivenes del Reglamento Bromatológico de Buenos Aires al Código Alimentario Argentino

El 20 de junio de 1928, en la provincia de Buenos Aires, se aprobó la primera norma bromatológica de alcance provincial: el Reglamento Alimentario, redactado por el químico bromatólogo Carlos Grau.

En 1937, la provincia de Buenos Aires sancionó un nuevo reglamento, cuyo autor fue otra vez el doctor Grau. Para redactar esta norma, Grau tuvo en cuenta las reglamentaciones vigentes en ese entonces de la Oficina Química Nacional y de la Oficina Química de la Municipalidad de Buenos Aires.

El reglamento bonaerense de 1937, adoptado luego por la provincia de Córdoba y por los municipios de Guaymallén y Godoy Cruz de la provincia de Mendoza, sirvió de base para la redacción del Reglamento Alimentario Nacional de 1953, al que la provincia de Buenos Aires adhirió por Decreto N° 14.087 de ese mismo año, estableciendo en dos artículos la decisión de dejar «sin efecto la vigencia del actual reglamento bromatológico dentro de la jurisdicción de la Provincia», cuya cuarta edición se había aprobado por Decreto 11.911 de 1948 y adoptando «para su aplicación el Reglamento Alimentario Nacional aprobado por Decreto Nacional número 141 de fecha 8 de Enero (...)».

En agosto de 1967, por Decreto N° 7.414, se puso en vigencia en la provincia de Buenos Aires el Reglamento Bromatológico, aunque su primera edición se había derogado expresamente en 1953 al adherir la provincia al Reglamento Alimentario Nacional.

Paradójicamente ese texto pervive más allá del principio de legalidad que rige la actividad del Estado y esta edición quedó implícitamente derogada en 2005 cuando la provincia de Buenos Aires adhirió al Código Alimentario Argentino mediante la Ley N° 13.230. En sus fundamentos se explica que «si bien no se había hecho una adhesión formal al Código Alimentario Argentino, éste era aplicado igualmente en la provincia, ya que en él se establece que sus disposiciones tienen vigencia en todo el territorio nacional (...)».

El espíritu de la provincia de Buenos Aires al sancionar la Ley 13.230 se manifiesta en el último párrafo de sus fundamentos, cuando se afirma que «el Estado debe actuar con criterio armonizador otorgando a los organismos estatales las herramientas necesarias y adecuadas para un eficaz ejercicio de sus funciones». La herramienta a la que se alude es el Código Alimentario Argentino, que al sancionarse la ley de adhesión se había declarado «la norma fundamental del Sistema Nacional de Control de Alimentos» por el Decreto N° 815 de 1999 del Poder Ejecutivo Nacional, estatus que ya poseía desde el dictado del Decreto N° 2.194/94.

Los fundamentos de la Ley N° 13.230 señalan, sin embargo, que «la adhesión se realiza con la expresa reserva de que la misma no supondrá menoscabo alguno sobre las facultades no delegadas por la provincia en materia alimentaria, de acuerdo a lo establecido por el artículo 103 inciso 13 de la Constitución Provincial sancionada en 1994», para concluir en que al no delegar la provincia de Buenos Aires las facultades de normar lo relativo a la materia alimentaria y reservarse todo el poder no delegado a la Nación, el Código Alimentario Argentino, no prevalece, pese a haber sido dictado por el Congreso Nacional.

La Ley N° 13.230, reglamentada por el Decreto N° 2.697/05, establece como autoridad de aplicación a los Ministerios de Asuntos Agrarios y de Salud, que «ejercerán facultades de supervisión técnico-administrativas y de contralor de

establecimientos y productos alimenticios durante el proceso de producción, (...), actuando de acuerdo a las competencias asignadas orgánicamente». Asimismo, faculta a las autoridades de aplicación a convenir con los municipios «la ejecución de las tareas de trámites administrativos, analíticas, de capacitación y de fiscalización sanitaria», supeditada a que las municipalidades acrediten tener «capacidad técnico operativa».

## La indudable prevalencia del Código Alimentario Argentino

La tendencia hacia la unificación normativa en materia alimentaria se consolidó en 1969 con la sanción de la Ley N° 18.284.

Esta Ley determina la autoridad de aplicación en materia alimentaria en su artículo 2°: «El Código Alimentario Argentino, esta Ley y sus disposiciones reglamentarias se aplicarán y harán cumplir por las autoridades sanitarias nacionales, provinciales o de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en sus respectivas jurisdicciones. Sin perjuicio de ello, la autoridad sanitaria nacional podrá concurrir para hacer cumplir dichas normas en cualquier parte del país».

A su vez, el artículo 21 de la Ley N° 18.284 (suprimido actualmente por «objeto cumplido» por la Ley ASA-0757), determinaba que vencido el plazo de 180 días para reglamentarla quedarían «derogadas las disposiciones vigentes en cuanto se opongan a la presente ley». Sin embargo, hoy en la provincia de Buenos Aires subsiste el Reglamento Bromatológico creado por el Decreto N° 7.414. Pero a pesar de que fue derogado por la ley nacional, este decreto provincial ha sido el fundamento para la creación de un registro de los productos alimenticios que se elaboran, fraccionan, conservan, transportan y expenden en la provincia de Buenos Aires.

Si la aplicación de una norma derogada puede considerarse un extravío de orden jurídico, más grave lo es si el análisis se enfoca desde lo sanitario porque subsisten así, dentro del territorio bonaerense, dos estándares sanitarios diferentes para los productos alimenticios que allí se elaboran, uno basado en Código Alimentario Argentino y otro en el Reglamento Bromatológico Provincial, que se aplican según sea federal o provincial el ámbito de comercialización de los alimentos, contradiciendo la norma nacional y el Sistema Nacional de Control de Alimentos establecido por el Decreto N° 815 del Poder Ejecutivo Nacional de 1999, fundado en una expresa habilitación constitucional (incisos 1 y 2 del artículo 99 de la Constitución Nacional), con la finalidad de asegurar el fiel cumplimiento del Código Alimentario Argentino, norma fundamental de dicho sistema, cuyo ámbito de aplicación es todo el territorio de la Nación Argentina (artículos 1 y 2).

Con esto surge evidente el motivo del presente trabajo: enfatizar la necesidad de contribuir con un criterio frente a la colisión entre el Reglamento Bromatológico de 1967 y el Código Alimentario Argentino.

Nos referimos a la colisión porque luego de analizar la organización federal de la Nación Argentina y su estructura constitucional es claro que el Decreto N° 7.414 ha sido derogado, es decir, no rige.

La Constitución Nacional establece en el artículo 31: «Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación» y en consecuencia, «las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales».

De este artículo surge el principio de supremacía constitucional y el orden de jerarquía legal, por el cual una norma es válida en la medida que deriva de otra norma superior. En el modelo de la pirámide de Hans Kelsen, la Constitución ocupa la cúspide, y de ella obtienen su validez las leyes que se sancionen de conformidad a las disposiciones constitucionales.

En concordancia con el artículo 31 de la Constitución, mediante la Ley N° 18.284, norma nacional dictada para regir en todo el país, se logró la uniformidad de la legislación alimentaria, y se derogaron los regímenes provinciales, incluido, por supuesto, el bonaerense. Sin embargo, aun hoy dicha ley federal convive con muchas normas provinciales o municipales que, contradiciéndola, regulan la producción, elaboración, fraccionamiento, depósito, distribución y expendio de alimentos.

Ya en 1998, Carlos Guajardo advirtió que «sumado al complejo régimen nacional y superponiéndose con él, en muchos casos, contradiciéndolo, existen normas provinciales y municipales sobre el tema». El mismo Guajardo nos da un ejemplo de este embrollo legal. En mayo de 1988, la Suprema Corte de la Provincia de Mendoza autorizó a aplicar, en el mismo procedimiento, normas alimentarias nacionales, provinciales y municipales a la Municipalidad de Mendoza (caso «Pedro López e hijos S.A. c/ Municipalidad de la Capital s/ Ac. Proc. Adm.» L.S. 202, fs. 453). Como resultado, se dio lugar a un procedimiento que el autor arriba mencionado describe como «laberíntico, inseguro e impredecible y que termina por violentar el derecho de defensa de los afectados» (GUAJARDO, 1998: 351).

Desde luego, las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado al momento de su incorporación, de acuerdo a lo establecido por el artículo 121 de la Constitución Nacional. Pero existe una masa de funciones que las provincias han delegado al gobierno central: las

atribuciones del Congreso del artículo 75, las del Poder Ejecutivo Nacional del artículo 99 y las del Poder Judicial de la Nación de los artículos 116 y 117.

El inciso 18 del artículo 75 de la Constitución autoriza al Congreso a «proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias». Precisamente en esta facultad del gobierno federal, reconocida por entonces en el inciso 16 del artículo 67 de la Constitución, basó la validez jurídica del Código Alimentario Argentino la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, *in re* «Molinos Río de La Plata v. Provincia de Buenos Aires» del 24 de marzo de 1982. El mismo criterio utilizó la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso «Scarpatti Hnos.» del 4 de agosto de 1988 al dirimir un conflicto de competencia entre un juez penal de La Plata y el juez federal con asiento en la misma ciudad —fallos 311:1330— (GUAJARDO, 1998: 147).

A su vez, el Decreto N° 2.126 de 1971, que reglamentó la Ley N° 18.284, fue declarado constitucional por la Corte de la Provincia de Buenos Aires *in re* «El Monaguillo S.A.C.I.F. e I. c/ Buenos Aires Provincia de» del 4 de mayo de 1982 —fallos 304:597—.

Además, la provincia de Buenos Aires adhirió al Código Alimentario Argentino mediante la sanción de la Ley N° 13.230 de 2005, reglamentada por Decreto N° 2.697 de ese año. Los fundamentos de esta ley señalan que el Código que había sido aplicado igualmente en la provincia antes de su adhesión formal, ya que en él se establece que sus disposiciones tienen vigencia en todo el territorio nacional. Es decir que la provincia de Buenos Aires, en ejercicio de sus poderes no delegados, adhirió a una norma nacional reconociendo que hasta entonces la aplicaba porque era válida en todo el territorio argentino.

El Reglamento Bromatológico de la Provincia de Buenos Aires quedó sin efecto a partir de la vigencia de la Ley N° 18.284 de 1969. Sobrevivió, sin embargo, pero apenas tuvo alguna aplicación práctica, porque la provincia hacía observar el Código Alimentario Nacional, como expresan los fundamentos de la Ley N° 13.230 de 2005, mediante la cual Buenos Aires adhirió al Código Alimentario. Sin embargo, este reglamento de 1967 sirvió de base legal para la existencia, en la órbita del Ministerio de Salud de la Provincia, de un registro de productos alimenticios que se elaboran y comercializan aún en territorio bonaerense.

## La superación de la justificación

Se ha oído justificar la existencia de normas alimentarias provinciales en la imposibilidad de algunos pequeños establecimientos elaboradores de alimentos de

cumplir con los requisitos edilicios del Código Alimentario Argentino, que sus exigencias marginaban la iniciativa y producción de los más chicos.

La incorporación del artículo 154 *quater* al texto del Código Alimentario Argentino por Resolución Conjunta de las Secretarías de Regulación y Gestión Sanitaria del Ministerio de Salud y Desarrollo Social y de Alimentos y Bioeconomía de la Secretaría de Gobierno de Agroindustria, establece en el artículo 1º que «podrán habilitarse (los) establecimientos que elaboran y/o comercializan alimentos a partir de la actividad agroalimentaria familiar que, por su volumen de producción operen anexos o no a domicilios particulares, los cuales deberán ser habilitados por la autoridad sanitaria competente según el cumplimiento de las presentes exigencias».

Entre las exigencias, figura que los establecimientos de la agricultura familiar «deberán contar con entrada independiente y un ambiente exclusivo para la elaboración de los alimentos y podrán estar exceptuados de la obligación de contar con sanitarios separados para ambos sexos, 15 metros cúbicos por operario y cerco perimetral exclusivo».

Es decir que, aquellos establecimientos que cumplan con los requisitos mencionados podrán habilitarse y disponer de un registro nacional y comercializar sus productos en todo el territorio argentino.

El Código Alimentario Argentino incorporó de esta manera al estándar sanitario nacional para establecimientos elaboradores de alimentos a estas pequeñas unidades productivas y estableció asimismo un marco regulatorio al control de sus procesos productivos con la finalidad de garantizar la inocuidad de los alimentos que en ellas se elaboran.

Si estas pequeñas unidades productivas, cumpliendo los requisitos que establece el artículo 154 *quater*, pueden obtener un Registro Nacional de Establecimiento y un Registro Nacional de Producto Alimenticio que otorgan a sus productos la posibilidad de comercializarlos en todo el territorio nacional y exportarse, se suma otro argumento para terminar con el doble estándar que implican los registros locales que otorgan a los productos alimenticios elaborados en su jurisdicción tránsito provincial regulados por normas antiguas, no por su época de promulgación sino por su desactualización.

En la provincia de Buenos Aires, que es el caso que nos ocupa, dichos registros, fundados legalmente, como se ha repetido en el Decreto N° 7.414, se basan en un estándar sanitario inferior ya que con la incorporación del artículo 154 *quater* el estándar sanitario provincial es menor aun que el de las pequeñas unidades de la agricultura familiar.

## La nueva autoridad de aplicación del Código Alimentario Argentino en jurisdicción bonaerense

Desde el 25 de octubre de 2018, se encuentra vigente en la provincia de Buenos Aires el Decreto N° 1.292, que le otorgó al Ministerio de Agroindustria las competencias para habilitar e inscribir en el Registro Nacional de Establecimientos (RNE) las actividades de producción, elaboración, fraccionamiento, conservación, transporte, distribución y expendio de alimentos, sus materias primas e ingredientes y aditivos alimentarios, y para inscribir en el Registro Nacional de Producto Alimenticio (RNPA) los productos alimenticios con sus respectivos rótulos, en el marco de la Ley N° 18.284 y sus normas complementarias.

Se suma otra razón más para considerar superada la colisión normativa, restando incoar un programa que incluya un proyecto y acciones concretas tendientes a eliminar la existencia del doble estándar sanitario que se impone por el solo hecho de admitir registros basados en una norma redactada hace más de cuarenta años que no ha sido actualizada. Aun así, los registros provinciales subsistirán hasta que expire su vigencia de cinco años establecida por el Reglamento provincial.

## El federalismo de concertación reflejado en la normativa alimentaria

Conforme el artículo 1° de la Constitución Nacional, nuestro país adoptó para su gobierno el sistema federal, por lo que las funciones del poder están distribuidas territorialmente en provincias que ejercen el poder sobre una porción de territorio. Las provincias coexisten con el Estado Federal.

El sistema federal supone una distribución territorial de competencias entre un gobierno central que ejerce su poder sobre todo el territorio en los asuntos que interesan a toda la Nación y los gobiernos provinciales que ejercen su poder en el ámbito de su jurisdicción y sobre los asuntos de interés local.

Las provincias se desprendieron de su soberanía y la depositaron en el gobierno federal, pero mantienen su autonomía, es decir, se reservaron el poder de dictar sus propias leyes, aunque esta facultad de legislar debe ser ejercida en concordancia con el ordenamiento jurídico superior que emana del gobierno federal respetando así el principio de supremacía constitucional y jerarquía legal del artículo 31 de la Constitución Nacional.

Por razón de ese esquema de organización de competencias, se ha argumentado que el Estado Federal, para satisfacer necesidades legítimas, ha reducido el ámbito de actuación de las provincias a distritos administrativos, de ahí que el ejercicio del poder propio de las provincias hace surgir la necesidad de redefinir el federalismo.

En este sentido, el constitucionalista cordobés Pedro José Frías afirmó: «El modelo federal argentino seguirá sustentándose en las autonomías de las provincias y en la descentralización político-administrativa de los municipios. Pero en adelante, a la intervención creciente del gobierno central en áreas provinciales debe corresponder la participación de las provincias en la administración federal». (EKMEKDJIAN, 1997: 345).

El jurista se refería así al llamado «federalismo de concertación», entendido como la coordinación del gobierno federal y los de las provincias en el ejercicio de competencias comunes con el objetivo de superar los conflictos que a veces genera la aplicación de la ley en las distintas jurisdicciones: «Pedro Frías ha sostenido la necesidad de proponer un federalismo como “técnica social”, un federalismo de negociación, y de concertación que supere las limitaciones del federalismo meramente preceptivo. Auspicia un cambio de mentalidad para neutralizar las tendencias centralizantes que deforman el sistema constitucional».

Explica Pedro Frías también que el federalismo «asegura a las provincias autonomía y participación». (...). El gobierno central tiene un rol subsidiario y explica que «cuando hay una división territorial del poder como la del federalismo, los cuatro verbos del Estado tienen una conjugación particular: coordina sin especulación, controla sin anular, promueve sin marginar, ayuda sin presionar. El gobierno federal es supremo en lo suyo pero subsidiario con relación a la esfera de reserva de las provincias».

La reforma de 1994 fortaleció al sistema federal al incorporar a la Constitución este federalismo de concertación o de coordinación. Claros ejemplos de ello son los artículos 42, 75 inciso 2, 75 inciso 24 y 124.

Para acercar el concepto, sirve como ejemplo recordar que mediante este mecanismo de concertación tanto las provincias como los municipios pueden legislar sobre el cuidado del medio ambiente, pero como es una facultad concurrente con el estado federal, es necesaria la convergencia legislativa para unificar las políticas, evitar el dispendio, y los conflictos entre las distintas jurisdicciones, y resguardar los derechos de los ciudadanos.

Una expresión clara de la concreción del federalismo de concertación es el COFEMA (Consejo Federal de Medio Ambiente), un organismo de derecho público que nace en La Rioja en 1990 y cuya Acta Constitutiva lo crea como un organismo permanente para la concertación y elaboración de la política ambiental entre los estados miembros. EL COFEMA está formado por el Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en tanto representante del Estado nacional, y por la máxima autoridad ambiental de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Mas, la Ley N° 25.675 creó un Sistema Federal Ambiental con la finalidad de coordinar la política ambiental entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires y puso al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) a cargo de su instrumentación (artículo 23).

De este Sistema Federal Ambiental, el estado central y los estados provinciales son miembros iguales, tiene el mismo nivel de participación y no existe relación de subordinación entre ellos. En el ámbito del COFEMA, se acuerdan los criterios para establecer los procedimientos de acceso a la información ambiental en cada jurisdicción (artículo 5).

Definido el federalismo de concertación y expuesta su concreción en el Sistema Federal Ambiental, es comparable a este último el Sistema Nacional de Control de Alimentos y Programa Federal de Control de los Alimentos (Resolución SPReI 241/11), como componente fundamental del Plan Estratégico de Fortalecimiento de las Capacidades de Regulación, Fiscalización y Vigilancia a Nivel Nacional y Provincial, acordado y firmado por el Ministro de Salud de la Provincia junto con casi todos los del país en la reunión del Consejo Federal de Salud (COFESA) del 23 de julio de 2010.

El Poder Ejecutivo nacional, en ejercicio de las facultades establecidas por el artículo 99 incisos 1 y 2 de la Constitución Nacional, dictó en el año 1999, el Decreto N° 815 que estableció el Sistema Nacional de Control de Alimentos con la finalidad de garantizar la aplicación de la Ley Nacional N° 18.284 y de su Decreto Reglamentario N° 2.126/71, en todo el territorio nacional.

El Decreto N° 815/99 dotó al Sistema Nacional de Control de Alimentos de una estructura de funcionamiento técnico-administrativa en cuya cúspide colocó a la Comisión Nacional de Alimentos (CONAL), organismo técnico cuya presidencia se alterna entre la Secretaría de Gobierno de Agroindustria y la Secretaría de Gobierno de Salud, y lo conforman también el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), la Subsecretaría de Defensa del Consumidor, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y las jurisdicciones bromatológicas del país.

Dentro de este Sistema Federal, la CONAL es un órgano técnico encargado de proponer las modificaciones al Código Alimentario Argentino, para mantener su permanente adecuación a los cambios e innovaciones que se producen. Las propuestas de modificación del Código Alimentario que realice la CONAL deben tomar como referencia las normas internacionales y las normas del Mercosur y, tener, desde luego, sustento científico, con la finalidad de proteger la salud de los consumidores.

Debe resaltarse que el Sistema Nacional de Control de Alimentos garantiza al sector privado su espacio de participación a través de un Consejo Asesor (CONASE) de consulta obligatoria, aunque no vinculante.

Todas las modificaciones normativas propuestas se aprueban por Resoluciones conjuntas de las Secretarías de Salud y de Agricultura.

En el marco del Programa Federal de Control de los Alimentos referido antes, se establecieron objetivos generales (priorizar la prevención; reforzar las actividades de vigilancia, auditoría y las acciones regulatorias; y mejorar la respuesta ante incidentes alimentarios), objetivos específicos, resultados esperados y actividades específicas para contar con información sanitaria disponible y actualizada capaz de permitir el seguimiento eficiente de las actividades del sistema nacional de control de alimentos, y una rápida y efectiva toma de decisiones en caso de detectarse riesgos para la salud.

En materia alimentaria se repite entonces un esquema semejante al implementado para la protección ambiental, inspirado en el federalismo de concertación: una ley nacional establece un Sistema Federal con el objetivo primordial de garantizar el cumplimiento de dicha norma nacional en todo el territorio del país, dando participación a todos los niveles del estado: gobierno federal a las provincias y a través de ellas a los municipios.

Afirmamos que el Sistema Nacional de Control de Alimentos es una expresión concreta del federalismo de concertación, ya que la participación que otorga a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a las provincias, y a través de ellas a sus municipios, permite garantizar la vigencia del Código Alimentario en todo el territorio del país, alcanzar la uniformidad normativa y superar los conflictos que se generan por las competencias concurrentes en las distintas jurisdicciones.

En materia alimentaria es indispensable que los productos elaborados en las distintas jurisdicciones deban encontrarse en condiciones sanitarias y de calidad establecidas por una norma de fondo y sujetos a procedimientos locales regidos por criterios técnicos acordados e implementados de manera uniforme.

Por ello, se puede concluir que, en el caso concreto de la provincia de Buenos Aires, no se puede pretender la validez del Reglamento Bromatológico de 1967. La provincia adhirió al Código Alimentario Argentino mediante la Ley N° 13.230, en cuyos fundamentos se expresó que pese a no haber adherido formalmente, con anterioridad a su sanción, se aplicaba el Código Alimentario en la provincia por ser una ley nacional vigente en todo el país y desde su vigencia, forma parte del Sistema Nacional de Control de Alimentos, establecido por el Decreto N° 815/99, en donde está garantizada su participación y, a través de ella, la de sus municipios en un sistema de gestión intergubernamental que es clara expresión del federalismo de concertación.

Es indispensable pasar de la igualdad de iguales a la igualdad de oportunidades, que en la materia alimentaria implica que productos iguales elaborados en distintas jurisdicciones han de encontrarse en unas condiciones sanitarias y de calidad que les permitan competir, siendo el único modo de hacerlo posible la existencia de una norma de fondo igual para todos (ahí está el CAA), y procedimientos locales (provinciales), regidos por criterios técnicos acordados implementados uniformemente como los que pueden alcanzarse en el Programa Federal.

No hay posibilidad de tachar de inconstitucional la norma nacional rectora del sistema que garantiza la participación de las autoridades sanitarias nacionales, de las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con la amplitud y espacios que se han anotado; tampoco el fruto de la planificación acordada y concordada entre autoridades sanitarias de la nación y de las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ningún menoscabo podría imaginarse si la participación es activa, responsable en este nuevo camino para una nueva vinculación, implicando esto, como dice Frías, el afianzamiento «a través de la creciente gestión intergubernamental que coordina competencias sin marginar las autonomías provinciales».

## Bibliografía

- EKMEKDJIAN, M.A. (1997). *Manual de la Constitución Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Depalma.
- FRÍAS, P. J. En HERNANDEZ, A. et. al. (2008) *Derecho Público Provincial*. Ed. LexisNexis. Buenos Aires. Argentina.
- GUAJARDO, C. (1998). *Código Alimentario. Su Valoración Jurídica*. Mendoza, Argentina: Ediciones Jurídicas Cuyo.
- MARICHAL, M. E. (2016). Historia de la Regulación del Derecho Alimentario en Argentina (1880-1970). *Revista Historia del Derecho* (52)157. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho. Buenos Aires. Argentina.
- RODRIGUEZ VARELA, A. (1994) *Reflexiones sobre el Federalismo Argentino. Estudios en Honor de Pedro J. Frías*. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Córdoba. Argentina.

### Leyes y decretos

- Decreto 141/53. Reglamento Alimentario de Salud Pública. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17330/norma.htm>
- Decreto 14087/53 Reglamento Bromatológico. Recuperado de: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/53-14087.html>

Decreto 1.292/18 Estructura orgánica funcional del Ministerio de Agroindustria. Recuperado de:  
<<http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/DECRE-1292-2018.pdf>>

Ley 13.230 Adhesión al Código Alimentario Argentino. Recuperado de:  
<<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-13230.html>>

Ley 18.284. *Código Alimentario Argentino*. Recuperado de:  
<[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anmat\\_ley\\_18284.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anmat_ley_18284.pdf)>

Ley ASA-0757. *Digesto Jurídico Argentino. Código Alimentario Argentino*. Recuperado de:  
<<http://www.sajj.gob.ar/digesto>>

### Sitios web

<<https://www.argentina.gob.ar/anmat>>

<[https://www.gba.gob.ar/capitalhumano/leyes\\_y\\_decretos](https://www.gba.gob.ar/capitalhumano/leyes_y_decretos)>

<<https://www.maa.gba.gob.ar/agroindustria/legislación>>

<[www.cofema.gob.ar](http://www.cofema.gob.ar)>

<[www.conal.gob.ar](http://www.conal.gob.ar)>