

TRABAJO FINAL
CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN SEGURIDAD ALIMENTARIA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE CIENCIAS VETERINARIAS-SECRETARIA DE POSGRADO



**PROPUESTA DE ARMONIZACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL
DE ALIMENTOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.**



Alumno: Med. Vet. Lisandro TABOSSI

Director: Med. Vet. MSC Karina PELLICER

Co Director: Med. Vet. MSC Giselda BIGEON

Fecha de presentación: 01/07/2018

INDICE

1. Resumen	4
2. Introducción	6
2.1 Legislación sanitaria argentina más relevante, luego de la Ley 3959 de1900	9
3. Objetivo General y objetivos específicos	11
4. Materiales y Métodos	12
5. Resultados	15
5.1. Marco Regulatorio Argentino: Principales Normativas	15
5.1.1. Ley 3959. “Ley Policía Sanitaria Animal”	15
5.1.2. Decreto 141/1953. Reglamento Alimentario de Salud Pública	15
5.1.3. Ley 17.160. Modificación Ley Policía Sanitaria Animal	15
5.1.4. Decreto 4238/1968. Reglamento Inspección Productos, Subproductos y Derivados de Origen Animal	16
5.1.5. Ley 18.284. Código Alimentario Argentino (CAA)	16
5.1.6. Decreto 2126/1971. Reglamentación del CAA	17
5.1.7. Decreto 2687/1977. Norma para la Habilitación y Funcionamiento de Establecimientos Lácteos	18
5.1.8. Ley 22.375. Carnes. Régimen de habilitación y funcionamiento de los establecimientos donde se faenan animales, se elaboran y depositan productos de origen animal	19
5.1.9. Decreto PEN 101/1985. Delegación de Funciones	20
5.1.10. Ley 23.981. Tratado Mercosur. Resolución GMC 80/96	21
5.1.11. Decreto 1812/1992. Norma de aplicación para los controles previo y posterior ingreso a plaza, encaso de importaciones de origen animal y vegetal	22
5.1.12. Decreto 2194/1994. Sistema Nacional de Control de Alimentos (SNCA)	23
5.1.13. Decreto 815/1999. Sistema Nacional de Control de Alimentos (SNCA)	23
5.1.14. Resolución SENASA 205/2014. Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (APPCC -HACCP) Aplicación Obligatoria	24
5.1.15. Ley 27.233. Declaración Interés Nacional Sanidad Animal y Vegetal	25
5.2. Decreto 815/1999. Sistema Nacional Control de Alimentos (SNCA)	28
5.2.1. Decreto 815/1999. Principales artículos	29
5.2.2. Títulos VI - VII “Competencias Concurrentes para los Productos Lácteos”	35
5.2.2.1. Situación actual cumplimiento Títulos VI - VII	39
5.2.3. Características y acciones de SENASA e INAL	42
5.2.3.1. Controversias generadas a través de los años	45

6. Entrevistas	48
6.1. Ministerio de Agroindustria - Subsecretaría de Alimentos y Bebidas. Ing. Agr. Mercedes Nimo	48
6.2. Ministerio de Salud Provincia Buenos Aires - Representante CONAL. Méd. Vet. Fabián Gustavo Benítez	49
6.3. Servicio Nacional de Sanidad Animal y Calidad Agroalimentaria (SENASA). Dirección Nacional de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (DNICA). Méd. Vet. Jorge Dal Bianco. Coordinador General Méd. Vet. Nicolás Winter	51
7. Conclusiones	52
8. Propuesta	54
9. Bibliografía	61
10. Anexo	64

1. Resumen

El actual Sistema Nacional de Control de Alimentos (SNCA) de Argentina, se estableció a través del Decreto PEN 815/1999 con un objetivo primordial “asegurar el fiel cumplimiento del Código Alimentario Argentino (CAA)”. Este último creado en 1969 a través de la Ley 18.284, y reglamentado en 1971 por el decreto 2126.

El decreto 815/1999, estableció el actual SNCA mediante el uso de dos organismos del Estado como pilares: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) dependiente del actual Ministerio de Agroindustria, y la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnológica Médica (ANMAT), del Ministerio de Salud. El SNCA otorgó facultades y obligaciones a cada uno de ellos, creó la Comisión Nacional de Alimentos (CONAL) cuya función es principalmente modificar el CAA, definió quién y cómo se fiscalizarán los productos alimenticios que se elaboran, importan y exportan desde y hacia Argentina, estableció la creación de una “única base de datos informatizada”, y rigió las “competencias concurrentes” para el control de los productos lácteos.

Para ello, consideró toda la legislación sanitaria preexistente y, sin derogar ni modificar ninguna de ellas, redistribuyó y reasignó facultades y obligaciones de manera diferente a como lo era hasta ese momento. Finalmente invitó a las provincias a adherirse, acción que la mayoría de estas nunca formalizó.

El resultado del análisis cronológico de toda la legislación sanitaria nacional vigente, del Decreto 815/1999 (y el SNCA), de las acciones de los organismos responsables del control de alimentos, y de entrevistas realizadas a funcionarios vinculados al Sistema, evidenció que la ausencia de bases de datos única, confusiones en algunos casos acerca de quién es la Autoridad Sanitaria Nacional (ASN) competente y qué normativa aplicar, la doble imposición de registro de productos y establecimientos en aquellos que se encuentran bajo la órbita del SENASA, la falta de cabinas sanitarias conjuntas en aduanas y puestos fronterizos para los productos alimenticios importados, y la ausencia de una ‘competencia concurrente’ para el control de los establecimientos y productos lácteos, resultaron en un incorrecto funcionamiento del SNCA, incumpliendo su objetivo primordial, ‘asegurar el fiel cumplimiento del CAA’.

Como propuesta final, se establece la necesidad de promulgar una Ley que cree un nuevo SNCA, que contemple toda la legislación sanitaria nacional vigente, la experiencia de los actores del actual Sistema, y de las acciones concretas de todos los organismos responsables del control de alimentos en la República Argentina.

2. Introducción

El sistema de inspección de alimentos de Argentina, está basado en el Código Alimentario Argentino (CAA) desde 1971. La Ley 18.284 de 1969, reglamentada por el decreto 2126 dos años después, estableció el CAA con un objetivo primordial: “el de proteger la salud de la población, y la buena fe en las transacciones comerciales”. Se declaró “vigente en todo el territorio de la República” y se invitó a las provincias a adherirse, encontrándose en la actualidad implementado en todas ellas.

El CAA, es un reglamento técnico que dicta las normas higiénico-sanitarias, bromatológicas, de calidad y genuinidad que deben cumplir las personas físicas o jurídicas, los establecimientos, y los productos que caen en su órbita. Es un código específico actualizado, que estableció las condiciones que deben reunir los alimentos, bebidas, materias primas, condimentos y aditivos alimentarios que se elaboren, fraccionen, conserven, transporten, expendan, o expongan, en todo el territorio nacional, así como a toda persona, firma comercial o establecimiento que lo haga.

En 1999 (treinta años después de la promulgación del CAA), el Decreto PEN 815 creó el Sistema Nacional de Control de Alimentos, con un objetivo primordial: “asegurar el fiel cumplimiento del Código Alimentario Argentino (CAA)” (art.1°). De esta manera, el Poder Ejecutivo Nacional dotó de facultades y obligaciones a dos organismos del Estado dependientes de dos Ministerios, el de Agricultura y el de Salud. Ambos registran, habilitan, controlan y fiscalizan todos los establecimientos que elaboran alimentos para ser comercializados en todo el territorio nacional.

En Argentina, desde la época colonial ya existía legislación alimentaria para elaborar y comercializar alimentos, para regularlos y controlarlos.

Ejemplo de ello es la Ley 3959 promulgada en 1900, llamada ‘Ley de Policía Sanitaria’. Con ella, se legisló respecto de la defensa de los ganados en el territorio de la República contra la invasión de enfermedades contagiosas exóticas y la acción de las epizootias ya existentes en el país. Se prohibió el tráfico hacia la Capital Federal, de una provincia a otra y al extranjero, de toda clase de productos de la ganadería elaborados con materias primas procedentes de animales que, según los reglamentos de Poder Ejecutivo, no puedan ser aprobados, y se estableció la inspección de los saladeros y establecimientos

donde se elaboren productos de origen animal, destinados al consumo interprovincial, internacional y de los territorios de la jurisdicción nacional.

Sin embargo, desde el 1900 hasta la actualidad, la legislación sanitaria fue evolucionando al ritmo que lo hacían los procesos de elaboración de alimentos, cada vez más complejos y sofisticados. Pero esa evolución fue en forma poco ordenada y regulada, permitiendo que, durante más de cien años, convivieran leyes y decretos nacionales y provinciales, que, en algunos casos, influenciaron sobre la Ley 3959, complementándola, modificándola o supliéndola, mientras que otras, no influyeron directamente, pero reglamentaron nuevos procesos sin considerarla (caso Ley 18.284 CAA).

La ausencia de un ordenamiento normativo en Argentina, no sólo impactó en diferentes aspectos técnicos, también lo hizo en las jurisprudencias y responsabilidades de cada actor responsables del control, registro, habilitación, y fiscalización de los alimentos y sus establecimientos elaboradores.

El ordenamiento jurídico de normas en Argentina está basado en la pirámide Kelseniana (Fig. 1). Éste, es un método jurídico estricto, representado gráficamente por un sistema escalonado donde interaccionan un conjunto de normas jurídicas sobre la base de un principio de jerarquía. En la cúspide de esa pirámide se encuentra la Constitución de un Estado, en el escalón inmediatamente inferior las leyes, en el siguiente escalón inferior los decretos y reglamentos y así sucesivamente hasta llegar a la base de la pirámide compuesta por las normas jurídicas individuales. Cuanto más nos acercamos a la base de la pirámide, el escalón es más ancho (hay un mayor número de normas jurídicas). Así, el escalón superior es muy pequeño, pues Constitución solo hay una, el escalón por debajo es más ancho conformado por las leyes, el siguiente es más ancho que el anterior porque hay más reglamentos que leyes y así sucesivamente (José Javier Villamarín, 2005).

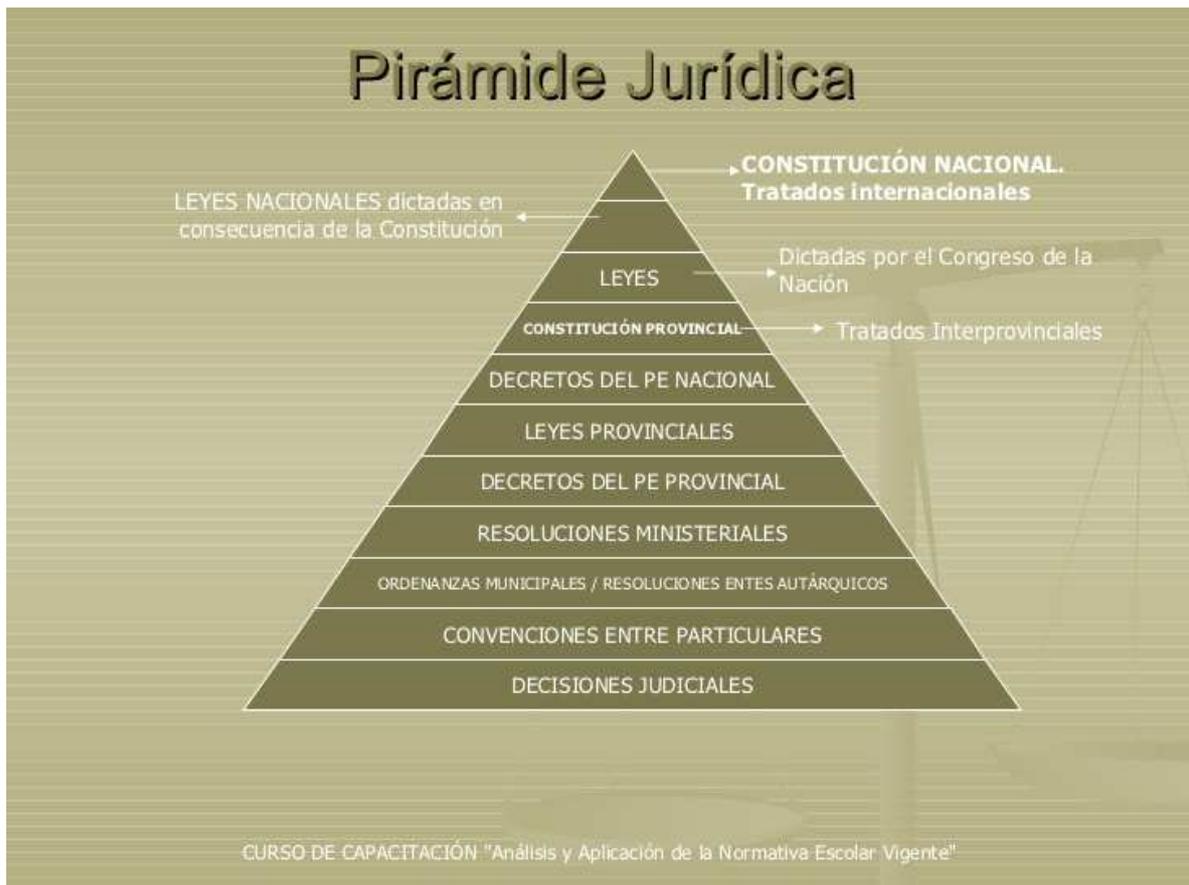


Figura1: “Sistema Jurídico Argentino. Pirámide Kelseniana”.

La Constitución Nacional Argentina, ley fundamental del Estado Argentino sancionada en 1853 (con reformas en 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994), es la ley con rango superior al resto de las leyes, que define el régimen de derecho y libertades de los ciudadanos, y delimita los poderes e instituciones de la organización política. Establece el origen de la soberanía en la nación, reconoce los derechos fundamentales (o derechos constitucionales) y los mecanismos de participación y representación política. Constituye la forma de gobierno (artículo 1º: “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal”), su organización política (artículo 5º: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el gobierno federal, garante de cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”, la forma de gobierno o régimen político (presidencialista), y el sistema político, al fijar los límites y controles a que

se someten cada uno de los poderes del estado (legislativo, ejecutivo y judicial). Determina las bases del ordenamiento jurídico; especialmente la organización de los poderes públicos y sus competencias, los fundamentos del sistema económico y las relaciones sociales, los deberes y derechos de sus ciudadanos. Establece la supremacía de la constitución y de los Tratados Internacionales (art. 31° y 75°), atribuciones de las provincias y ciudad autónoma de Buenos Aires (art. 121°, 122°, 123°, 125° y 129). (Constitución de la Nación Argentina, reforma 1994).

2.1 Legislación sanitaria argentina más relevante, luego de la Ley 3959 de 1900.

- Ley 17160/67, modificó el artículo 10 ° de la Ley 3959, y con ello, facultó a la Secretaría de Agricultura (hoy Ministerio de Agroindustria), a actuar en todo lo relacionado con la habilitación y fiscalización sanitaria integral e inspección tanto de mercados de ganados y ferias, como también de establecimientos donde se elaboren o depositen productos de origen animal con jurisdicción federal.

- Decreto PEN 4238/1968 “Reglamento de Inspección de productos, subproductos y derivados de origen animal”, que es el digesto normativo que aplica en la actualidad ese Organismo. Creado por la Secretaría de Agricultura, responsable de la aplicación de la Ley 3959, y que a su vez creó un organismo descentralizado, SENASA.

- Ley 18.284 de 1969, creó el Código Alimentario Argentino (CAA), reglamentado dos años después a través del decreto 2126.

Esta ley no modifica directamente la anterior, pero establece que la Autoridad Sanitaria Nacional *“es quién podrá concurrir para hacer cumplir dichas normas en cualquier parte del país”*. Y, a través del su decreto reglamentario en el artículo 2 ° dicta que *“Las funciones que la Ley N° 18.284 atribuye a la A utoridad Sanitaria Nacional serán ejercidas por la Secretaría de Estado de Salud Pública”*.

- Decreto PEN 2687/1977, estableció los requisitos para el registro y habilitación de establecimientos lácteos, y facultó a la Secretaría de Agricultura (hoy Ministerio de Agroindustria), a través de SENASA, como autoridad de aplicación.

- Decreto N° 815/1999, creó el Sistema Nacional de Control de Alimentos (SNCA), *“con el objetivo de asegurar el fiel cumplimiento del CAA”*. En su intento de armonización de toda la legislación nacional en materia de alimentos que hasta ese entonces se encontrara vigente, avanzó sobre las responsabilidades y alcances de los organismos gubernamentales vinculados al control de alimentos. Definió que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (actual Ministerio de Agroindustria) a través del Servicio Nacional de Sanidad Animal y Calidad Agroalimentaria (SENASA), junto al Ministerio de Salud y Acción Social a través de la Agencia Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), por resolución conjunta, mantengan actualizadas las normas del CAA, y que, junto con la Comisión Nacional de Alimentos (creada en este Decreto), sean los integrantes del SNCA, e invitó a las provincias a integrarse. Otorgó facultades y obligaciones a los integrantes, e instó a estos organismos nacionales a trabajar en forma estrechamente relacionada fomentando la celebración de convenios con las provincias para delegar determinadas funciones. Se estableció incluso, *“Competencias Concurrentes”* para la habilitación, registro y fiscalización de establecimientos elaboradores de productos lácteos destinados al tráfico federal y/o exportación.

3. Objetivo General

El presente trabajo, pretende analizar la legislación alimentaria y las actuales funciones de las principales instituciones oficiales para la habilitación, registro y control de los establecimientos elaboradores de alimentos, productos y subproductos alimenticios en nuestro país, de acuerdo a lo establecido por el Sistema Nacional de Control de Alimentos. El fin de esta tarea, consiste en identificar oportunidades de mejora para la consolidación del marco regulatorio y las normativas sanitarias vigentes en todo el territorio nacional, y elaborar una propuesta para su armonización, que permita afianzar el enfoque de cadena agroalimentaria, definiendo los alcances y responsabilidades de los actores del SNCA, proponiendo acciones que fortalezcan y consoliden el modelo de gestión sanitario de un país productor y elaborador de alimentos, como lo es Argentina.

Objetivos Específicos

- Analizar la legislación alimentaria vigente en Argentina. Remarcando los puntos de conflictos e intereses.
- Describir y analizar el Decreto 815/1999, y el Sistema Nacional de Control de Alimentos.
- Puntualizar las principales características y funciones de cada Organismo y/o Institución con responsabilidad en el control de los alimentos e interacción entre estos.
- Detallar la situación actual de los diferentes estándares o criterios sanitarios según normativa vigente (CAA y Decreto 4238/1968).
- Identificar oportunidades de mejora para la consolidación del marco regulatorio y las normativas sanitarias vigentes en todo el territorio nacional y elaborar una propuesta de armonización.

4. Materiales y Métodos

Se realizó un análisis detallado de la legislación vigente en el control de alimentos en Argentina, y los alcances y responsabilidades de cada agencia u organismo involucrado en éste, de acuerdo a lo establecido en el Sistema Nacional de Control de Alimentos.

El estudio se desarrolló en cuatro etapas:

1. Descripción y análisis de toda la normativa nacional vigente en materia de alimentos. Se analizaron las normas alimentarias más relevantes, haciendo hincapié en las que legislan sobre el control, registro, habilitación y fiscalización de establecimientos elaboradores de alimentos. El análisis de las normas se realizó manteniendo una línea cronológica, y se efectuó una breve descripción, fortalecida en los contenidos distinguidos para la finalidad del trabajo.

- Ley 3959. Ley de Policía Sanitaria Animal. (ley 3959, 1900)
- Decreto 141/53. Reglamento Alimentario de Salud Pública (decreto 141, 1953).
- Ley 17.160. Modificase las normas de habilitación de establecimientos que reciben, producen o elaboran productos de origen animal y a la fiscalización higiénico-sanitaria de carnes, aves, huevos y pescados (ley 17160, 1967).
- Decreto 4238/68. Reglamento de Inspección de Productos, Subproductos y Derivados de Origen Animal (decreto 4238, 1968).
- Ley 18.284. Código Alimentario Argentino (CAA). (ley 18284, 1969)
- Decreto 2126/71. Reglamentación del CAA. (decreto 2126, 1971)
- Decreto 2687/77. Establecimientos Lácteos. Normas a que deben ajustarse la habilitación y el funcionamiento de los establecimientos lácteos (decreto 2687, 1977).
- Ley 22.375. Carnes. Régimen de habilitación y funcionamiento de los establecimientos donde se faenen animales, se elaboren y depositen productos de origen animal (ley 22375, 1981).
- Decreto 101/85. Delegación de Facultades en ministros, secretarios ministeriales y secretarios y jefe de Casa Militar de la Presidencia de la Nación (decreto 101, 1985).

- Ley 23.981. Tratado de Asunción. Mercosur (ley 23981, 1991).
 - Decretos 1812/92: Productos Alimentarios. Normas de aplicación para los controles previos y posteriores al ingreso a plaza, en el caso de importaciones de productos de origen animal o vegetal (decreto 1812, 1992).
 - Decreto 2194/94. Sistema Nacional de Control de Alimentos (decreto 2194, 1994).
 - Decreto 815/99. Sistema Nacional de Control de Alimentos. Establece este Sistema, con el objetivo de asegurar el fiel cumplimiento del CAA(decreto 815, 1999)
 - Resolución SENASA 205. Aplicación Obligatoria APPCC (HACCP) (resolución SENASA 205, 2014).
 - Ley 27.233. Declaración de Interés Nacional la Sanidad de los Animales y Vegetales (ley 27233, 2015).
2. Desarrollo y análisis del Decreto 815/1999.
3. Entrevistas. Entre octubre del 2017 y marzo del 2018 se entrevistó a referentes de los organismos y ministerios involucrados en el Sistema Nacional de Control de Alimentos. Los funcionarios respondieron las siguientes preguntas:
- a) Opinión del actual Sistema Nacional de Control de Alimentos.
 - b) Qué habría que cambiar y porqué.
 - c) Propuestas para mejorarlo.

Todos ellos son responsables directos del SNCA y funcionarios del Ministerio de Agroindustria de Nación, Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires, CONAL y SENASA:

- Ministerio de Agroindustria: Subsecretaría de Alimentos y Bebidas:
Subsecretaria Ing. Agr. Mercedes Nimo.
- Ministerio de Salud provincia de Buenos Aires: Dirección de alimentos,
Departamento de inscripción de productos de consumo.
Director Méd. Vet. Fabián Benítez.
- SENASA: Director Nacional de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (DNICA): Dr. Jorge Dal Bianco. Coordinador General DNICA: Dr. Nicolás Winter.

4. Identificación de oportunidades de mejora, y propuesta de lineamientos para su armonización y mejor implementación.

5. Resultados

5.1. Marco Regulatorio Argentino. Principales Normativas.

A continuación, se cita en forma cronológica la normativa sanitaria y alimentaria vigente más relevante desde la ley 3959 de 1900, hasta la actualidad:

5.1.1. Ley 3959/1900. Ley de Policía Sanitaria Animal

En octubre del 1900, el Ministerio de Agricultura dictó la Ley 3959: Ley de Policía Sanitaria Animal. Esta ley es la primera que establece la prohibición de tráfico de una provincia a otra y al extranjero, de toda clase de productos de la ganadería elaborados con materias primas procedentes de animales que no fueron aprobados previamente por el Poder Ejecutivo. También estableció la inspección de los saladeros y establecimientos donde se elaboren productos de aquel género, destinados al consumo interprovincial, internacional y de los territorios de la jurisdicción nacional (artículo 10º). (Ley 3959, 1900. Artículo 10º).

5.1.2. Decreto 141/1953. Reglamento Alimentario de Salud Pública

Este Decreto a través de su artículo 1º, aprobó el proyecto de Reglamento Alimentario preparado por el Ministerio de Salud Pública, y en su artículo 2º, creó en este Ministerio una Comisión Permanente de Reglamento Alimentaria. (Decreto 141, 1953).

5.1.3. Ley 17.160. Modificación art. 10º, Ley 3959

En febrero de 1967, la Secretaría de Agricultura y Ganadería (ex Ministerio de Agricultura), sancionó esta ley con el objetivo de modificar las normas de habilitación de establecimientos que reciben, producen o elaboran productos de origen animal y a la fiscalización higiénico-sanitaria de carnes, aves, huevos y pescados.

Para ello, modificó el art. 10º de ley 3959, ampliando el poder de policía sanitario más allá de la inspección, facultándolo para habilitar, fiscalizar e inspeccionar cualquier establecimiento que elabore productos de origen animal, con

jurisdicción federal, es decir que hacen tránsito interprovincial o internacional. Estableció que los productos provenientes de estos establecimientos transiten con la correspondiente documentación sanitaria, y requirió que los Gobiernos de provincia adecúen sus normas a las exigencias de la presente ley y su reglamentación, e instó a formalizar con las provincias, municipios y demás autoridades provinciales, acuerdos y convenios que considere para el logro de los fines enunciados (Ley 17160, 1967).

5.1.4. Decreto 4238/1968. Reglamento para la Inspección de Productos, Subproductos y Derivados de Origen Animal

El 19 de julio del 1968, el Poder Ejecutivo aprobó y sancionó el decreto 4238, y de esta manera, la Secretaría de Agricultura y Ganadería (ex Ministerio de Agricultura) atribuyó las facultades acordadas por el artículo 10° de la ley 3959 (y su modificatoria por la ley 17160), al Servicio Nacional de Sanidad Animal y Calidad Agroalimentaria SENASA, organismo descentralizado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación creado para tal fin.

De implementación obligatoria para los establecimientos que realizan tránsito federal e internacional de los productos y subproductos de origen animal, éste decreto es un reglamento técnico (vigente y actualizado en forma permanente por una comisión específica) conformado por XXXIII capítulos. Estos van desde los requisitos de construcción de un establecimiento de faena o elaborador, las obligaciones y responsabilidades del operador de empresa, inspecciones veterinarias, buenas prácticas de manufactura, procedimientos estandarizados de saneamiento, bienestar de los animales (en caso de establecimientos de faena), y también cuenta con capítulos más específicos, como son los de conservas, despostaderos, sebos, productos incomedibles, triperías, graserías, salazones, chacinados, aditivos, embalaje y rotulado, certificación, transporte. (Decreto 4238, 1968).

5.1.5. Ley 18.284/1969. Código Alimentario Argentino (CAA)

El 18 de julio de 1969, se promulgó la Ley 18.284, reglamentada dos años después por el Decreto 2126/71, y cuyo Anexo I es el texto del Código Alimentario Argentino (CAA).

El CAA es un reglamento técnico actualizado y vigente en todo el territorio de la República, que tiene un objetivo primordial *“la protección de la salud de la población y lograr la buena fe en las transacciones comerciales”*. (Artículo 1°).

Establece las normas higiénico-sanitarias, bromatológicas, de calidad y genuinidad que deben cumplir todas las personas físicas o jurídicas, los establecimientos, y los productos que caen en su órbita.

Cuenta con más de 1.400 artículos divididos en 23 capítulos que incluyen disposiciones referidas a condiciones generales de las fábricas y comercio de alimentos, a la conservación y tratamiento de los alimentos, el empleo de utensilios, recipientes, envases, envolturas, normas para rotulación y publicidad de los alimentos, especificaciones sobre los diferentes tipos de alimentos y bebidas, coadyuvantes y aditivos.

Define que lo aplicarán y harán cumplir las autoridades nacionales, provinciales o de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, en su respectiva jurisdicción, y que *“Sin perjuicio de ello, la Autoridad Sanitaria Nacional (ASN) podrá concurrir para hacer cumplir normas en cualquier parte del país”*(artículo 2°). En el artículo 3°, establece que los productos elaborados/fraccionados, autorizados y verificados en el marco del CAA, podrán ser comercializados, circular y expendirse por el territorio nacional. (Ley 18284, 1969).

5.1.6. Decreto 2126/1971. Reglamentario de la Ley 18.284

El 30 de junio de 1971, se promulgó este decreto que consta de tres artículos y dos Anexos.

El artículo 1° aprobó el texto ordenado del Reglamento Alimentario establecido por Decreto N° 141/53, y constituye el Código Alimentario Argentino (CAA) que es el Anexo I. El artículo 2°, hace lo mismo con el cuerpo de disposiciones que constituye la reglamentación de la Ley 18.284 y que como Anexo II, forma parte integrante del presente decreto (el Anexo II es la reglamentación de la ley 18.284). Este Anexo consta de 21 artículos, entre los que se destacan: Artículo 2° atribuye las funciones que la ley establece a la Autoridad Sanitaria Nacional (ASN) que será ejercida por la Secretaría de Estado de Salud Pública, e insta a que el Poder Ejecutivo de cada provincia determine el organismo que haya de ejercer la autoridad sanitaria en su respectiva jurisdicción. Y aclara que *“para los*

productos, subproductos y derivados de origen animal a que se refiere la Ley N° 3.959, sus modificatorias y su reglamentación, las disposiciones de esta reglamentación serán aplicables por la Secretaría de Estado de Salud Pública, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, (artículo 1410 del CAA); Artículo 4º. atribuye a la ASN, respecto de la verificación de las condiciones higiénico-sanitarias y bromatológicas de los productos que entren o salgan del país. Artículo 14º. los funcionarios técnicos de la Secretaría de Estado de Salud Pública podrán practicar en todo el territorio del país inspecciones a los establecimientos, habilitados o no, donde se produzcan, elaboren, fraccionen, depositen o expendan alimentos. (Decreto 2126, 1971).

A partir de aquí, comenzaron a surgir diferencias, que se pueden agrupar en tres:

- i. Técnicas, porque de aquí en adelante ambos reglamentos sufrieron sus propias modificaciones y actualizaciones.
- ii. Jerarquía normativa, es decir, en qué casos aplicar el reglamento 4238/1968 o el CAA.
- iii. De jurisprudencia, acerca de qué Autoridad Sanitaria Nacional es la responsable de su aplicación y del control, en determinados casos.

5.1.7. Decreto 2687/1977. Establecimientos Lácteos. Normas a la que deben ajustarse la habilitación y el funcionamiento de cualquier establecimiento lácteo en el país

El boletín Oficial del 15 de septiembre de 1977 publicó este Decreto, con la finalidad de establecer las normas para la habilitación, funcionamiento y fiscalización de los establecimientos lácteos en todo el territorio nacional.

Vigente en la actualidad (aunque no actualizado) y de aplicación obligatoria para todos los establecimientos elaboradores de productos lácteos del país, estableció los requisitos industriales, de equipos e instalaciones generales, disposiciones generales y especiales, y penalidades.

En su artículo 1º expresa textualmente que “la habilitación y el funcionamiento

de todo establecimiento donde se trate, manipule, elabore, industrialice, fraccione, estacione, envase o deposite leche o sus derivados, estarán sujetos a las prescripciones que contienen las presentes normas reglamentarias del artículo 10 de la ley 3.959, modificado por el artículo 1° de la ley 17.160/67, quedando a cargo de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería la fiscalización de su cumplimiento por intermedio de la Dirección Nacional de Fiscalización y Comercialización Ganadera en coordinación con los organismos pertinentes de los estados provinciales en sus respectivas jurisdicciones.

Consta de 33 (treinta y tres) artículos en total, donde describe los procedimientos de habilitación y fiscalización de dichos establecimientos.

En el artículo 8° creó la “Comisión Nacional Asesora de las Normas de Habilitación y Funcionamiento de Establecimientos Lácteos (integrada por un (1) representante de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería, (Presidencia de la Comisión); uno (1) de la Secretaría de Estado de Salud Pública; uno (1) de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; uno (1) de cada una de las siguientes provincias: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y La Pampa; cuatro (4) de las entidades representativas de los industriales lácteos (designados por la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería), y cuya función es, entre otras, la de proponer modificaciones a la presente norma y asesorar a la autoridad de aplicación cuando sea necesario (decreto 2687, 1977).

Con este decreto se establecieron las condiciones para la habilitación y fiscalización de todos los establecimientos elaboradores de productos lácteos del país, independientemente de tránsito que estos realicen (consumo intra provincial, tránsito entre las provincias, y/o para exportación). Y definió como autoridad sanitaria responsable de su aplicación, al Ministerio de Agricultura, que, habiendo creado al SENASA para los controles en establecimientos elaboradores de productos de origen animal, quedó este Organismo como responsable de su correcta implementación y control.

5.1.8. Ley 22.375. Carnes. Régimen de habilitación y funcionamiento de los establecimientos donde se faenen animales, se elaboren y depositen productos de origen animal

Esta ley, reglamentada el 19 de febrero del 1981 contiene 9 artículos. En el primer artículo se facultó al Poder Ejecutivo Nacional a reglamentar en todo el territorio del país el régimen de habilitación y funcionamiento de los establecimientos donde se faenen animales, se elaboren o depositen productos de origen animal. Dicho régimen comprende los requisitos de construcción, e ingeniería sanitaria, los aspectos higiénico-sanitarios, elaboración, industrialización y transporte de la carne, productos, subproductos y derivados de origen animal.

El artículo 2° se estableció que las autoridades provinciales y de la Capital Federal, 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. Pero que, sin perjuicio de ello, el Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA) concurrirá para hacer cumplir la reglamentación en todo el territorio del país, asistiendo a los organismos locales, determinando los sistemas de control sanitario, supervisando su ejecución y requiriéndoles la aplicación de las sanciones previstas, pudiendo disponer por sí la clausura preventiva de los establecimientos.

Es decir, faculta al SENASA para intervenir en todos los establecimientos que faenen o elaboren productos de origen animal, más allá del tránsito que realicen. (Ley 22375, 1981).

5.1.9. Decreto (PEN) 101/85. Delegación de Facultades en ministros, secretarios ministeriales y secretarios y jefe de Casa Militar de la Presidencia de la Nación

El Boletín Oficial del 18 de enero de 1985, publicó este decreto de delegación de funciones. A través del artículo 1° delegó en los señores ministros, secretarios ministeriales y secretarios y jefe de la Casa Militar de la Presidencia de la Nación, la facultad para resolver sobre diferentes asuntos de distintas jurisdicciones.

En el artículo 2° se delegaron facultades específicas a diferentes ministros y ministerios, siendo el inciso d) 8; la delegación al Señor Ministro de Economía la facultad de Actualización del Reglamento de Inspección de Productos y

Subproductos de Origen Animal (Decreto 4238/1968).

Y en el inciso h) 1; se delegó al Señor Ministro de Salud y Acción Social la facultad de La actualización de las normas técnicas del CAA resolviendo las modificaciones que resulte necesario introducirle, con ajuste a la ley 18.284 y su reglamentación.

A partir de este decreto quedaron formalmente divididos en dos ministerios diferentes, los dos reglamentos sanitarios más importantes del país, el decreto 4238/1968, y el CAA. Cada uno en una órbita ministerial diferente (el primero que hasta aquí era en agricultura, a partir de aquí es en Economía y el segundo en Salud), y con sus comisiones de actualización permanente independiente uno del otro. (Decreto 101, 1985).

5.1.10. Ley 23.981. Tratado de Asunción. Mercosur

El 26 de marzo de 1991, se firmó un acuerdo de integración económica entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en la capital de Paraguay, Asunción. A partir de su firma, se creó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

El 4 de septiembre, se sancionó la ley 23.981 que aprobó dicho tratado. Conformada por siete (VI) capítulos y 24 (veinticuatro) artículos, se estableció (como versa el artículo 1º), que la creación de este Mercado Común implica:

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;
- El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales;
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;
- El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en

las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Su estructura orgánica está compuesta por tres (3) órganos decisorios: el Consejo Mercado Común (CMC); Grupo Mercado Común (GMC), y Comisión de Comercio (CCM). El primero, es el órgano político que emite decisiones y recomendaciones, el segundo (GMC), es el órgano ejecutivo subordinado al anterior, constituido por subgrupos de trabajo (SGT) y emite Resoluciones, que luego se internalizarán en cada Estado Parte.

A modo de ejemplo podemos mencionar la Resolución Grupo Mercado Común (GMC) 80/96, es la que establece las Condiciones Higiénico – Sanitarias y de Buenas Prácticas de Fabricación para Establecimientos Elaboradores/Industrializadores de Alimentos. Esta resolución, si bien en orden de jerarquía se ubicaría en el mismo escalón que cualquier otra ley nacional, no aporta específicamente cuestiones que no estén contempladas en la legislación nacional sanitaria vigente. Es decir, es una resolución que establece la obligatoriedad de la aplicación de buenas prácticas de manufacturas y procedimientos estandarizados, que son a su vez, exigencias del SENASA para cualquier establecimiento elaborador y exportador (Ley 23981, 1991).

5.1.11. Decreto 1812/92: Productos Alimentarios. Normas de aplicación para los controles previos y posteriores al ingreso a plaza, en el caso de importaciones de productos de origen animal o vegetal

En su artículo 2° establece que los controles higiénico-sanitarios y bromatológico, de calidad, estabilidad, embalaje y transporte correspondiente a las importaciones de productos, subproductos o derivados de origen animal **no acondicionados para su venta directa al público**, estarán a cargo del Servicio Nacional de Sanidad Animal y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y serán realizados con carácter previo al ingreso a plaza de la mercadería. (Decreto 1812, 1992).

En la actualidad SENASA realiza controles sobre productos de origen animal no

acondicionados para su venta al público, pero estos son de forma aleatoria, y no a toda la mercadería que ingresa. Son controles documentales principalmente y organolépticos ocasionalmente (no hay análisis y resultados, excepto en los casos que provengan de países o empresas que se encuentren bajo vigilancia).

5.1.12. Decreto 2194/1994. Sistema Nacional de Control de Alimentos

El 13 de diciembre de 1994, a través del mencionado decreto se estableció el Sistema Nacional de Control de Alimentos (SNCA), con el objetivo de asegurar el fiel cumplimiento del CAA, y de aplicación obligatoria en todo el territorio nacional.

Derogado 5 (cinco) años después por el decreto 815/1999, el decreto 2194, estableció la necesidad de un SNCA integrado por diferentes organismos como SENASA, INAL, IASCAV (Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal, absorbido por el SENASA en 1996 a través del decreto 1.585).

Con cuarenta y cinco (45) artículos dispuestos en trece(XIII) Títulos y tres (3) anexos, éste decreto definía responsabilidades y obligaciones de todos los integrantes del sistema, que luego fueron modificados por el 815 (Decreto 2194, 1994).

5.1.13. Decreto 815/1999. Sistema Nacional de Control de Alimentos

El 26 de julio de 1999, el Poder Ejecutivo Nacional promulgó este decreto a fin de establecer el actual Sistema Nacional de Control de Alimentos (SNCA), con el objetivo de garantizar el fiel cumplimiento del CAA.

De aplicación en todo el territorio nacional, para lo cual se invitó a las provincias a adherirse.

Contiene cuarenta y cinco (45) artículos distribuidos en siete (VII) Títulos. Entre las características más relevantes del decreto se citan las siguientes: Estableció el SNCA y creó la Comisión Nacional de Alimentos (CONAL) (artículo 1º, 2º, 4º); Determinó las autoridades sanitarias responsables de su aplicación, otorgándoles facultades y obligaciones (artículo 12º y 14º); Estableció la

necesidad de disponer de una ÚNICA BASE DE DATOS informatizada, y; definió las “COMPETENCIAS CONCURRENTES para los productos lácteos”. (Decreto 815, 1999).

Desde la ley 3959/1900 hasta la creación del SNCA en 1999, se promulgaron diferentes normas sanitarias. En la mayoría de los casos, se hicieron sin derogar ni modificar las anteriores.

El decreto 815/1999 creó un SNCA incluyendo toda la legislación sanitaria existente hasta ese momento, sin reparar que entre estas ya existían diferencias tanto de criterios técnicos como de responsabilidades de aplicación. Distribuyó nuevas funciones y responsabilidades a diferentes organismos sin considerar, por ejemplo, que los decretos 2126/71 y el 101/85 lo habían hecho de manera diferente entre sí, y ello ya había generado controversias.

5.1.14. Resolución SENASA 205/2014. Aplicación Obligatoria APPCC (HACCP)

El 20 de mayo del 2014, SENASA promulgó la Resolución 205 que, como versa su artículo 1º: Aprueba el Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (APPCC) en establecimientos que elaboren alimentos, bajo jurisdicción de este Servicio Nacional. De aplicación obligatoria” (Resolución SENASA 205, 2014).

El Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control, es un proceso sistemático preventivo en el que se aborda la seguridad alimentaria como un todo, a través de la identificación, análisis y control de los peligros físicos, químicos, biológicos, desde las materias primas, las etapas de proceso de elaboración hasta la distribución y consumo del producto terminado. El APPCC Incluye las BPM, POE, POES, trazabilidad, y todo procedimiento relacionado con la elaboración de un alimento, integrados en un único manual.

En él se identifican, evalúan y previenen todos los riesgos de contaminación de los productos a lo largo de todos los procesos de la cadena de suministro, estableciendo medidas preventivas y correctivas para su control, con el fin de asegurar la calidad e inocuidad alimentaria.

Esta resolución avanzó sobre los controles de los establecimientos elaboradores de alimentos bajo la órbita de SENASA, al exigirles la implementación, ya no sólo de BPM y POES, sino de sistemas de gestión de calidad e inocuidad alimentaria, basados en el análisis de peligros y riesgos.

5.1.15. Ley 27.233. *Declaración Interés Nacional Sanidad Animal y Vegetal*

El 29 de diciembre del 2015, se promulgó esta ley que consta de dieciocho (18) artículos, distribuidos en cinco (V) capítulos. Votada por legisladores de todos los espacios políticos representados en el Congreso de la Nación, esta ley declaró de interés nacional todas las acciones que realiza SENASA, y de orden público las normas sanitarias que dicta éste, a la vez que lo hace responsable de su aplicación.

A continuación, se citan los capítulos y artículos más relevantes:

Capítulo I

Declaración de Interés Nacional:

Artículo 1º: Se declaró de interés nacional todas las acciones del SENASA. Tales como la prevención, control y la erradicación de las enfermedades y de las plagas que afectan la producción silvoagropecuaria nacional, la flora y las faunas, la calidad de las materias primas producto de las actividades silvoagropecuarias, ganaderas y de la pesca, así como la producción, inocuidad y calidad de los agroalimentos, los insumos agropecuarios específicos y el control de los residuos químicos y contaminantes químicos y microbiológicos de los alimentos y el comercio nacional e internacional de dichos productos y subproductos.

Declaración de Orden Público:

Artículo 2º: Declaró de orden público las normas nacionales por las cuales se instrumenta o reglamenta el desarrollo de las acciones destinadas a preservar la sanidad animal y la protección de las especies de origen vegetal, y la condición higiénico-sanitaria de los alimentos de origen agropecuario.

Responsabilidad de los Actores de la Cadena Agroalimentaria:

Artículo 3º: Establece la responsabilidad primaria e ineludible de toda persona física o jurídica vinculada a la producción, obtención o industrialización de productos, subproductos y derivados de origen silvo-agropecuario y de la pesca,

cuya actividad se encuentre sujeta al contralor de la autoridad de aplicación de la presente ley, independientemente de la intervención de las autoridades sanitarias competentes.

Aquí se sitúa en forma explícita, la responsabilidad primaria e ineludible en cualquiera de las etapas del proceso para la elaboración y obtención de un producto agroalimentario, en el operador de la empresa alimentaria.

Capítulo II

Autoridad de Aplicación

Artículo 5º: en forma textual dice: “El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), en su carácter de organismo descentralizado con autarquía económica-financiera y técnico-administrativa y dotado de personería jurídica propia, en el ámbito del derecho público y privado, en jurisdicción del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, es la autoridad de aplicación y el encargado de planificar, ejecutar y controlar el desarrollo de las acciones previstas en la presente ley”.

Este artículo, dota al SENASA con el rol de ejecutor y contralor del desarrollo de todas las acciones previstas en la presente ley, dejándolo de este modo, como única autoridad sanitaria nacional responsable.

De las Competencias y Facultades del SENASA

Artículo 6º: “Para el cumplimiento de las responsabilidades asignadas en el artículo que precede, el SENASA tendrá las competencias y facultades que específicamente le otorga la legislación vigente. A los efectos de las previsiones de la presente ley y del cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Control de Alimentos creado mediante decreto 815 del 26 de julio de 1999, se encuentra facultado, asimismo, para establecer los procedimientos y sistemas para el control público y privado de la sanidad y la calidad de los animales y vegetales y del tráfico federal, importaciones y exportaciones de los productos, subproductos y derivados de origen animal y vegetal, estos últimos en las etapas de producción, transformación y acopio, que correspondan a su jurisdicción, productos agroalimentarios, fármaco-veterinarios y fitosanitarios, fertilizantes y enmiendas, adecuando los sistemas de fiscalización y certificación higiénico-sanitaria actualmente utilizados.

Artículo 8º: “Los establecimientos que hagan tráfico federal o exportación o se importen al país, deberán aplicar los programas o planes de autocontrol (Análisis

de Peligros y Puntos Críticos de Control - APPCC) y otros sistemas de aseguramiento alimentario establecidos y aprobados por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) (Ley 27233, 2015).

Resumen cronológico de toda la legislación sanitaria vigente:

Hasta 1969 que se estableció el CAA, todo lo referido a la habilitación, fiscalización y control de establecimientos elaboradores de productos y subproductos derivados de origen animal con tránsito nacional e internacional, se encontraba bajo la órbita del Ministerio de Agricultura (ley 3959/1900 y sus modificatorias).

A partir de la creación del CAA todos los establecimientos elaboradores de alimentos, productos y subproductos, ya sean que estos hagan tránsito provincial y/o nacional/exportación, deben cumplir este CAA, y se facultó a la ASN como responsable de su aplicación, definiéndola dentro del ámbito del Ministerio de Salud (Decreto reglamentario 2126/1971).

El Decreto 2687/1977 estableció las normas para la habilitación, funcionamiento y fiscalización de los establecimientos lácteos en todo el territorio nacional, definió como responsable de su aplicación al Ministerio de Agricultura.

La Ley 22.375 de 1981, definió el régimen para la habilitación y funcionamiento de establecimientos donde se faenen animales, se elaboren y depositen productos de origen animal, y facultó a las autoridades provinciales para su control, pero determinó que el SENASA, será quién concurrirá en todo el país para hacer cumplir la reglamentación, y quién determine los sistemas de control sanitario.

El decreto 815 en 1999, estableció el Sistema Nacional de Control de Alimentos, que, no sólo no derogó ni modificó ninguna de todas las normas sanitarias hasta aquí citadas, sino que las incorporó a todas, y redistribuyó nuevas facultades y obligaciones a dos organismos dependientes de dos ministerios diferentes, el SENASA, y la ANMAT/INAL, de Ministerio de Agricultura y de Salud, respectivamente.

Finalmente, en 2015, la ley 27.233 declaró: De interés nacional todas las acciones que realiza el SENASA, y de orden público todas las normas que dicta éste. Facultó al SENASA como autoridad de aplicación de esta ley, y obligó a los establecimientos que hagan tráfico federal o exportación, a aplicar programas de autocontrol basados en análisis de peligros (APPCC).

En la Figura 2 se esquematiza una línea cronológica con la normativa sanitaria mencionada:

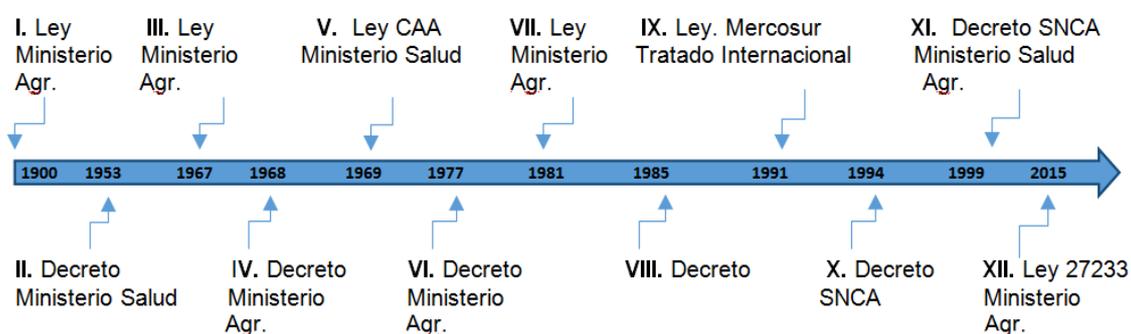


Figura 2. Línea cronológica de la legislación sanitaria y alimentaria nacional.

5.2. Decreto 815/1999 - Sistema Nacional de Control de Alimentos (SNCA). Competencias Concurrentes para Productos Lácteos. Características Responsables de Aplicación.

Como se mencionó anteriormente, en 1999 a través del decreto PEN 815, se creó el SNCA con el objetivo de garantizar el fiel cumplimiento del CAA. Se definieron los responsables de su aplicación, y se otorgaron las facultades y obligaciones a cada uno de ellos.

A continuación, se analizaron las características más relevantes del decreto, y su actual funcionamiento.

- Los títulos y artículos más relevantes del decreto, haciendo hincapié en los que han sido foco de conflicto con el correr de los años (5.2.1).
- Estudio detallado de los títulos y artículos que establecen las “Competencias Concurrentes” de los establecimientos y productos lácteos,

y la situación en la actualidad (5.2.2.).

- Por último, se puntualizaron las características y acciones concretas en la actualidad, de los organismos responsables de la aplicación del SNCA, el SENASA y el INAL (5.2.3.).

5.2.1 Decreto 815/1999. Principales artículos.

Título I: “Ámbito de Aplicación”

Creó el SNCA (artículo 1º) y estableció su aplicación en todo el territorio nacional (art. 2º).

Título II: “Del Sistema Nacional de Control de Alimentos”

El artículo 4º, definió la conformación del SNCA: CONAL, SENASA, ANMAT y se invitó a las autoridades provinciales y del Gobierno Autónomo de Buenos Aires a integrarse al sistema.

En el artículo 7º se creó la Comisión Nacional de Alimentos (CONAL) integrada por un (1) representante de la secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca (hoy Ministerio); un (1) representante del Ministerio de Salud y Acción Social; dos (2) representantes del SENASA; dos (2) representantes del ANMAT; y un (1) miembro representante de la autoridad de aplicación de la Ley de defensa del consumidor (Ley 24.240).

En el artículo 12º se expresó que **SENASA** será el encargado de ejecutar la política que el gobierno dicte en materia de sanidad animal y vegetal y asegurar el cumplimiento del CAA. Otorgándole para ello, las siguientes facultades y obligaciones:

- Ejecutar la política que el gobierno dicte en materia de sanidad animal y vegetal, y de asegurar el cumplimiento del CAA, para aquellos productos que estén bajo su exclusiva competencia (Art. 12 - 13).
- Concurrir en el ámbito de su competencia a hacer cumplir el CAA.
- Velar en el ámbito de su competencia por la inocuidad, salubridad y sanidad de los productos alimenticios, sus subproductos y derivados, materiales en contacto directo con los mismos, las materias primas, envases, aditivos, ingredientes y rotulado.
- Registrar productos y establecimientos, y ejercer la fiscalización higiénica

- sanitaria en la elaboración, industrialización, procesamiento, almacenamiento en los establecimientos y depósitos de los productos, subproductos y derivados de origen animal de tránsito federal o internacional detallados en el Anexo I. Asimismo registrará y fiscalizará los medios de transporte en el área de su competencia.
- Ejercer la fiscalización higiénica – sanitaria de los productos y subproductos de origen vegetal en las etapas de producción y acopio, en especial que no sean utilizados allí elementos químicos y/o contaminantes.
- Ejercer la fiscalización higiénica – sanitaria de los establecimientos que procesen productos primarios de origen vegetal de los productos del Anexo I.
- Ejercer la fiscalización de las normas higiénico – sanitarias en la importación de toda clase de ganados, pescado, carnes y aves, sus productos y subproductos acondicionados o no para su venta directa al público y que corresponda a su competencia como indica el Anexo I.
- Coordinar con las autoridades provinciales, el gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires y las municipalidades, cuando corresponda, la fiscalización de establecimientos que elaboren alimentos de origen animal y/o vegetal para el consumo humano según los productos establecidos en los Anexos I y II.
- Celebrar convenios con organismos públicos nacionales, provinciales y municipales y gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires o sus reparticiones pertinentes, así como con organismos internacionales o entidades privadas nacionales o extranjeras, con el propósito de asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que le competen.
- Comunicar a la BASE ÚNICA DE DATOS, toda información referente a resoluciones dictadas, controles efectuados, autorizaciones, y las sanciones o medidas cautelares aplicadas.

El artículo 14° estableció que **ANMAT**, por intermedio del Instituto Nacional de Alimentos (**INAL**), será la encargada de *ejecutar la política que dicte el Gobierno Nacional en materia de sanidad y calidad de aquellos productos que estén bajo su exclusiva competencia* y de asegurar el cumplimiento. Otorgándole las siguientes facultades y obligaciones:

- Ejecutar por intermedio de INAL, la política que el gobierno dicte en

materia de sanidad y calidad, de aquellos productos que estén bajo su exclusiva competencia y de asegurar el cumplimiento del CAA, para (Art. 14 - 15).

- Velar por la salud de la población, asegurando la inocuidad, salubridad y sanidad de aquellos productos que estén bajo su competencia, los materiales en contacto directo con los mismos, las materias primas, envases, aditivos, ingredientes y rotulados.
- Controlar y fiscalizar los establecimientos que elaboren, fraccionen y almacenen, productos alimenticios destinados al consumo humano, excepto los indicados en los Anexos I y II (Fig. 3).
- Controlar y fiscalizar la distribución, el transporte y la comercialización de los productos alimenticios destinados al consumo humano.
- Controlar y fiscalizar la sanidad y calidad de los alimentos acondicionados para su venta al público de elaboración nacional o importados destinados para ser consumidos, que no se encuentren bajo la competencia de los otros organismos del sistema.
- Coordinar con las autoridades provinciales, del gobierno de la ciudad de Buenos Aires y municipales, las acciones necesarias para el mejor cumplimiento del presente decreto en el área de sus competencias.
- Establecer y fortalecer, cuando se considere necesario, delegaciones regionales en las provincias, las que prestarán asistencia técnica a las autoridades jurisdiccionales.
- Crear y mantener actualizado, tal como lo establece el CAA, el Registro Único de Productos y Establecimientos de su competencia.
- Incorporar a la BASE ÚNICA DE DATOS, toda información referente a resoluciones dictadas, controles efectuados, autorizaciones, y las sanciones o medidas cautelares aplicadas.
- Celebrar convenios con organismos públicos nacionales, provinciales y municipales y gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires o sus reparticiones pertinentes, así como con organismos internacionales o entidades privadas nacionales o extranjeras, con el propósito de asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que le competen.

ANEXO I	ANEXO II
1. Carnes y Productos Cárneos	Vegetales frescos, refrigerados y congelados
1.1. Carne	1.1. Cereales
1.1.1. Carne fresca	1.2. Frutas frescas, secas y desecadas
1.1.2. Carne congelada	1.3. Hortalizas frescas, secas y desec.
1.2. Productos cárnicos	1.4. Legumbres frescas y secas
1.2.1. Chacinados	1.5. Oleaginosas
1.2.1.1. Embutidos frescos	1.6. Yerba, te, cacao, café y otras infusiones
1.2.1.2. Embutidos secos	1.7. Aromáticas y especias
1.2.1.3. Embutidos cocidos	1.8. Levaduras vivas o muertas no acondicionadas para la venta al público
1.2.1.4. No embutidos	1.8. Hongos
1.2.2. Curados	Productos vegetales (no acondicionados Para su venta al público)
1.2.3. Salazones	2.1. Aceites no refinados
1.3. Conservas y semiconservas de origen animal	2.2. Harinas de cereales, oleaginosas y legumbres
1.3.1. Conservas	2.3. jugos y pastas de hortalizas y frutas
1.3.2. Conservas mixtas (más del 60% origen animal)	
1.3.3. Semiconservas	
1.3.4. Productos conservados	
1.4. Alimentos preparados con más del 80% de carne	
1.4.1. Frescos	
1.4.2. Congelados	
1.5. Subproductos cárneos	
1.5.1. Grasas, sebos y margarinas	
1.5.2. Harinas de carne y hueso	
1.5.3. Gelatina	
2. Pescado y productos de la pesca	
2.1. Pescados y prod. de la pesca fresco	
2.2. Pescados y prod. De la pesca congelado	
2.2.1. Pescado congelado	
2.2.2. Invertebrados congelados	
2.3. Pescado y prod. De la pesca curados	
2.3.1. Salados	
2.3.2. Prensados	
2.3.3. Ahumados	
2.3.4. Desecados	
2.4. Semiconserva de pescado y prod.	

Pesca	
2.5. Conserva de pescado y prod. de pesca	
2.6. Embutidos de pescado	
2.7. Pescado y prod de pesca empanados	
3. Aves y prod. Avícolas	
3.1. Aves y prod. avícolas frescos	
3.2. Aves y prod. avícolas enfriados	
3.3. Aves y prod. avícolas congelados	
3.4. Aves y prod. avícolas curados	
3.5. Aves y prod. avícolas salados	
3.6. Aves y prod. avícolas prensados	
3.7. Aves y prod. avícolas ahumados	
3.8. Aves y prod. avícolas desecados	
3.9. Conservas de aves y prod. de las aves	
3.10. Embutidos de aves	
3.11. Productos de las aves prensados	
3.12. Productos de las aves preparados	
4. Huevos y productos del huevo	
4.1. Huevos en carcasa (frescos y conservados)	
4.2. Huevo líquido	
4.3. Yema y albúmina líquida	
4.4. Huevo deshidratado	
4.5. Yema y albúmina deshidratada (en polvo)	

Figura 3. Anexos I-II. Decreto 815/1999.

Título IV: “Importación y Exportación”

El artículo 22° expresó que a los efectos de fiscalizar la importación de alimentos se instalarán en aduanas y puestos fronterizos, cabinas sanitarias con personal de **SENASA** y la **ANMAT**.

En la actualidad, las cabinas sanitarias con personal de SENASA y ANMAT no existen. Sólo SENASA tiene presencia en algunos puestos fronterizos (no en todos), donde controla, muestrea y analiza los productos alimenticios que se encuentran bajo su órbita. El INAL toma muestra de sus productos solamente en góndola (información surgida de la entrevista a los funcionarios de SENASA).

Título V: “Base Única de Datos”

El artículo 26° estableció que el SNCA “dispondrá de una ÚNICA BASE DE DATOS informatizada a fin de permitir el acceso a la misma a todos los integrantes del Sistema”.

A cargo de la ANMAT, esta Base Única de Datos tendrá la capacidad suficiente como para incorporar los datos correspondientes a establecimientos, productos, normativa, laboratorios, inspecciones, infracciones, sanciones, habilitaciones, autoridades provinciales, municipales y Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y otras actividades del Sistema.

El artículo siguiente, definió que “SENASA, ANMAT, las autoridades provinciales, el Gobierno Autónomo de la ciudad de Buenos Aires y municipales, deben actualizar diariamente la BASE UNICA DE DATOS, de acuerdo a las obligaciones que establece el presente decreto. Al mismo tiempo tendrán libre acceso, a fin de poder velar por el cumplimiento del CAA y disposiciones complementarias, en lo que hace a sus respectivas competencias”.

El actual Sistema Nacional de Control de Alimentos es un sistema complejo. Ello se debe entre otras cuestiones, a que dos organismos dependientes de ministerios diferentes (Salud y Agroindustria), deben articular acciones y a su vez, uno de ellos (salud), delega funciones en las provincias y éstas en sus municipios (generalmente en las direcciones de bromatología). Debido a ello, una Base Única de Datos sería una eficaz herramienta capaz de brindar información de todos los organismos sanitarios (nacionales, provinciales y municipales), en un solo sistema, lo que aseguraría:

- i. Información fehaciente: cada autoridad sanitaria cargaría los datos de todos los establecimientos comerciales que se encuentren bajo su órbita.
- ii. Datos comerciales (razón social, dirección y contactos);
- iii. Estadísticos (tipo de establecimiento, volúmenes de producción, capacidades, etc.),
- iv. De expedientes de habilitación (expedientes electrónicos, número de habilitación, inscripciones y registro de productos, historia del establecimiento y últimos movimientos);
- v. Datos sanitarios (informes de inspección, seguimiento, controles, inscripción, registro, habilitaciones, inspecciones, auditorías, y análisis de

establecimientos estados de habilitación, posibles sanciones, etc.).

vi. Información real: cada autoridad sanitaria (con accesos independientes) carga prácticamente en tiempo real todas las novedades que va registrando.

vii. Información homogénea: tratándose de sólo sistema informático, en formatos únicos de planillas, formularios, informes, etc. (cada uno con sus características distintivas).

viii. Información de fácil acceso para la toma de decisiones rápidas ante eventuales emergencias sanitarias y/o alimentarias.

5.2.2. *Título VI y VII: Estableció las “COMPETENCIAS CONCURRENTES para los productos lácteos”, y “Disposiciones Generales” respectivamente*

Este título es específico para los productos lácteos y los establecimientos elaboradores de estos productos. Aquí se establecieron las “competencias concurrentes” para la habilitación y control, y se promovió la celebración de convenios de delegación de funciones.

A continuación, se realizó un análisis detallado de los artículos más relevantes.

Entre los que podemos destacar:

1. La clasificación (de acuerdo al tránsito que realizan los productos);
2. La autoridad sanitaria competente de aplicación en cada caso y;
3. La celebración de convenios de delegación de funciones.

1. El artículo 28° estableció que: “los Establecimientos elaboradores de productos lácteos se clasificarán según la actividad que desarrollen en”:

- a) Establecimientos que elaboren productos destinados al **tránsito federal y/o exportación**.
- b) Establecimientos que elaboren productos destinados al consumo **local o intra provincial**.

2. Luego, en los artículos 29°, 30°, y 31°, definió que la habilitación de los establecimientos incluidos en el punto **a)** del artículo 28°:

- Será realizada por la **ANMAT y el SENASA**, en forma conjunta o concurrente, independientemente de donde se haya iniciado el trámite.
- Las visitas de inspección deberán ser organizadas entre los organismos

intervinientes con debida antelación.

- El número de registro de los establecimientos estará conformado por las siglas de los organismos intervinientes “SENASA N.....ANMAT N....”.

La habilitación de los establecimientos incluidos en el punto **b)** del artículo 28°:

- Será efectuada por la **autoridad provincial o municipal** que corresponda de conformidad con lo establecido en el C.A.A.

Artículo 32°: una vez habilitados los establecimientos, tantos los del grupo **a)** como **b)**, serán sometidos a un sistema de auditorías concurrentes. A tal fin se confeccionarán manuales de auditoría a los efectos de unificar criterios y procedimientos.

3. Celebración de Convenios: el artículo 40° que se cita a continuación promueve la celebración de convenios para delegar funciones específicas, expresado textualmente así: “Los *organismos nacionales* deberán propender a la descentralización del control de alimentos, *celebrando convenios con las autoridades provinciales* para aplicar el SNCA, bajo las siguientes condiciones:

- Igual arancel por igual servicio.
- Igual sanción por igual infracción.
- Capacidad de control equivalente.
- Cursos permanentes de capacitación.
- Auditorías periódicas a cargo de autoridades nacionales”.

En 1994, SENASA había firmado Convenios de Delegación de Funciones para la habilitación y fiscalización de los establecimientos elaboradores de productos lácteos con algunas provincias. Esos convenios, luego del Decreto 815/1999 siguieron vigentes tal como estaban, sin ser analizados ni modificados a pesar de las diferencias sustanciales que tenían con dicho decreto. Una de esas diferencias, es la clasificación de los establecimientos y el responsable del control, de acuerdo al tipo de tránsito que hacen sus productos (artículos 28°,

29°, 30°, 31°, 32° del decreto 815).

A continuación, se detallan las características más relevantes de los convenios de 1994 firmados entre SENASA y las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y La Pampa.

Convenio SENASA-provincia Buenos Aires

El 14 de abril de 1994, SENASA y la provincia de Buenos Aires celebraron un Convenio con el objeto de coordinar la fiscalización del cumplimiento de la legislación vigente para la inscripción, habilitación y fiscalización de establecimientos lácteos (decreto 2687/77), y establecer pautas para lograr un aprovechamiento más integrado y coordinado de la capacidad técnica y administrativa de los servicios de control.

Se establecieron 10 (diez) cláusulas:

En la cláusula primera se categorizaron a los establecimientos de la siguiente manera:

- a) Aquellos que procesen leche o elaboren productos lácteos para **comercio internacional**, el organismo de aplicación para la habilitación, inscripción y fiscalización será el **SENASA**, quedando comprendido que la provincia prestará colaboración.
- b) En establecimientos para **tráfico federal y provincial**, actuará la **provincia** de Buenos Aires, ejerciendo el **SENASA** la **supervisión**, para lo cual la provincia remitirá al SENASA copia de la documentación presentada por cada establecimiento.

En la cláusula segunda se definió que para la habilitación, inscripción y fiscalización de los establecimientos para **tráfico federal**, la provincia **aplicará el Decreto Nacional 2687/77**, y en la cláusula cuarta que para la habilitación y fiscalización de los establecimientos para **tráfico exclusivamente provincial**, la provincia también **aplicará el Decreto Nacional 2687/77** y la legislación provincial vigente.

En la cláusula quinta se estableció que el SENASA proporcionará asistencia técnica en las tareas a realizar por la provincia, para coordinar y supervisar las acciones a seguir en cada caso en particular.

Y en la cláusula octava manifiesta textualmente que “la fiscalización del proceso de industrialización de la leche y sus derivados, como asimismo de los productos

terminados o en estacionamiento que se encuentren en los establecimientos, depósitos o en tránsito hasta la boca de expendio al consumidor final, será de competencia y jurisdicción de los organismos firmantes del convenio”, o sea del SENASA y de la provincia. (Anexo 1).

Convenio SENASA-provincias La Pampa y Córdoba

El 22 de febrero de 1994, SENASA y la provincia de La Pampa firmaron un Convenio de delegación de funciones para los establecimientos lácteos, y lo mismo hizo Córdoba el 3 de mayo de ese año.

Ambos convenios, a excepción de cuestiones de forma (cantidad de cláusulas, fecha de entrada en vigencia y plazos de reinscripción de establecimientos), poseen idénticas características que el firmado con la provincia de Buenos Aires.

Convenio SENASA-provincia Santa Fe

En 1994 se firmó un Convenio de delegación de funciones entre el SENASA y esta provincia. Hasta el año 2008 se mantuvo lo establecido en el Convenio, y los establecimientos lácteos eran habilitados e inspeccionados por el Ministerio de la Producción de la provincia de Santa Fe.

La habilitación de las plantas federales era llevada a cabo por el Ministerio de la Producción siguiendo la misma metodología de requerimiento de documentación y estudio de planos del SENASA. Asimismo, el convenio preveía auditorías por parte del SENASA al sistema tomando como muestra un número limitado de plantas federales.

Las inspecciones de estas plantas se hacían en forma concurrente entre la Dirección de Bromatología y Química de la Provincia y el Ministerio de la Producción.

La habilitación de establecimientos lácteos, aprobación de monografías y rotulación de los productos elaborados, las realizaba la Dirección de Bromatología y Química de Santa Fe, (responsable de otorgar los números de inscripción de **R.N.E**, Registro Nacional de Establecimiento y **R.N.P.A**, Registro Nacional de Producto Alimenticio).

En diciembre de 2007, el gobernador de Santa Fe, creó la **Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria – ASSAL**, organismo descentralizado que funciona en el ámbito del Ministerio de Salud y que reemplazó a la Dirección

General de Bromatología y Química.

En el 2010, el gobierno provincial comunicó a SENASA Regional Santa Fe, que la ASSAL se haría cargo de las funciones delegadas que venía ejerciendo hasta el momento el Ministerio de la Producción en lo que respecta a la inscripción, habilitación y control de los establecimientos lácteos de Tráfico Federal.

Es decir, a partir del 2008 las funciones que le había delegado SENASA al Ministerio de Producción, pasaron a ser de la ASSAL, sin la aprobación del SENASA.

Los siguientes artículos del decreto 815/1999 también corresponden a los Títulos VI-VII y las competencias concurrentes:

Artículo 41º: Con el objeto de mejorar el sistema de seguridad de los alimentos, *los organismos nacionales integrantes del sistema deberán organizar campañas conjuntas*, tendientes a prevenir y reducir las enfermedades transmitidas por alimentos.

Artículo 42º: ANMAT, INAL y SENASA, en forma conjunta, deberán confeccionar y dar a publicidad guías de trámites, procedimientos, lugar de actuaciones y autoridades sanitarias intervinientes.

Artículo 43º: El Ministerio de salud y acción social y el Ministerio de economía y obras y servicios públicos (Ministerio del que dependía el SENASA por aquel entonces), *deberán modificar y actualizar los requisitos establecidos en el Decreto 2687/77*.

5.2.2.1 Situación actual cumplimiento Títulos VI-VII “Competencias Concurrentes Productos Lácteos”.

Los artículos 28º, 29º, 30º, 31º, 32º, 40º, 41º, 42º y 43º del Decreto 815 ya citados, determinan las competencias de cada organismo en lo que respecta a los productos lácteos. Fija normativas y su actualización, menciona las características que debe cumplir cualquier convenio de delegación de funciones, e incluso promueve la elaboración de manuales de procedimientos conjuntos para armonizar los criterios de control independientemente de quién los audite.

Sin embargo, muchos de esos artículos no se cumplen e incluso, (caso de los

convenios) contradicen lo legislado o acordado previamente.

La Coordinación de Establecimientos Lácteos y Apícolas (CELyA) dependiente de la Dirección Nacional de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (DNICA) del SENASA emite, con determinada frecuencia, **Órdenes de Servicio** cuyo fin es homogenizar en todo el territorio nacional los requisitos y condiciones para la habilitación y fiscalización de los establecimientos lácteos y apícolas que se encuentran bajo la órbita de éste servicio. Dichas Órdenes abarcan controles desde el ingreso de la materia prima en un establecimiento hasta producto final y traslado. Ejemplo: Ordenes de Servicio 2/2008: Actualización de Base de Datos; 7/2008: Habilitación transporte de productos lácteos; 23/2010: Programa Auditorías a Establecimientos Lácteos y Apícolas Pcias. Con Convenio; 29/2010: Procedimiento General Fiscalización Establecimientos Lácteos con Tráfico Internacional; 33/2010: Fiscalización de Establecimientos Lácteos; 36/2010: Monitoreo de Antimicrobianos en Leche Cruda.

Estas órdenes de servicio describen las funciones que un agente del SENASA debe cumplir para la correcta habilitación y fiscalización, y también las responsabilidades del operador de empresa alimentaria para permanecer en dicha condición. Se les exige sistemas de autocontrol, implementación de buenas prácticas de manufactura y procedimientos estandarizados de limpieza, incluso sistemas más complejos como el “análisis de peligros y puntos críticos de control” (APPCC).

En cumplimiento con la Orden de Servicio 23/2010 “Programa Auditorías a Establecimientos Lácteos y Apícolas provincias Con Convenio”, los Centros Regionales ubicados en las provincias con Convenio, Buenos Aires (CR Buenos Aires Norte, Buenos Aires Sur y Metropolitano), Córdoba (CR Córdoba), La Pampa (CR La Pampa-San Luís) y Santa Fe (CR Santa Fe), realizaron durante 2010 y 2011 auditorías conjuntas a establecimientos lácteos teniéndose en cuenta ítems como: estado edilicio e higiénico - sanitario de empresas auditadas, aplicación de los sistemas de inocuidad alimentaria BMP – POES y trazabilidad de los productos elaborados en establecimientos auditados. Los Criterios de la auditoria fueron el CAA, Decreto N° 2687/77- Decreto Ley 815/99. Capítulo XXXI

decreto 4238/68.

Como resultado de ello se encontraron incumplimientos que redundan en falta de control y diferencias en los criterios de habilitación y control de establecimientos elaboradores de productos lácteos con tránsito federal, principalmente en la provincia de Buenos Aires y Santa Fe. A continuación, se citan algunas características:

Buenos Aires:

La provincia de Buenos Aires tiene (según último listado presentado en el 2014), unos 371 establecimientos habilitados: 200 Elaboradores; 162 Depósitos; 9 Depósitos /Fraccionadores.

SENASA e INAL no participan en los procesos de habilitación ni en las inspecciones de los establecimientos habilitados por el Ministerio de Agroindustria de la provincia de Buenos Aires (Ex Ministerio de Asuntos Agrarios). El INAL otorga números de registro de establecimientos y productos (RNE y RNPA), y el ministerio provincial realiza las habilitaciones e inspecciones.

Santa Fe:

El Centro Regional Santa Fe informó al SENASA que existen diferencias sustanciales en el proceso de habilitación y control de las plantas lácteas respecto a lo que este Organismo había establecido en el Convenio de 1994 con el entonces Ministerio de la Producción de la provincia. Estas diferencias son:

- La metodología de ASSAL referente a la habilitación y fiscalización de establecimientos lácteos de Tráfico Federal, dado que no se tiene en cuenta las exigencias del SENASA al momento de habilitar una planta en lo que compete a aprobación de planos y memorias operativas.
- La aplicación de la normativa vigente atento a delegación de funciones, ya que no se encuentra evidencia objetiva de que los organismos que asumen las competencias de la ASSAL (Municipios - Comunas - Institutos) sean auditados en su funcionamiento de una manera convincente para brindar garantías al sistema.
- Trazabilidad de los productos elaborados en establecimientos auditados, no es posible completarla ya que se carece de procedimientos y registros básicos.
- La ASSAL al delegar las funciones que le otorgó SENASA oportunamente al Ministerio de la Producción a municipios y comunas, facultó a estos a estos a otorgar RNE, considerando así, de la misma manera a las plantas de Tráfico

Federal como Provincial.

5.2.3.

a) Características Generales de las principales autoridades sanitarias intervinientes en el Sistema:

INAL:

- Instituto Centralizado dentro de la ANMAT, dependiente del Ministerio de Salud de la Nación.
- Cuenta con menos de 300 (trescientos) agentes oficiales propios.
- Delega en las autoridades sanitarias jurisdiccionales (Ministerios de Salud/Dirección de Bromatología Provincial/en el caso de la ciudad de Buenos Aires Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria), todas las funciones otorgadas por el Decreto 815/1999.
- Registra todos los productos alimenticios y establecimientos elaboradores (lo hace en forma directa o a través de las autoridades sanitarias jurisdiccionales), y controla los productos alimenticios listos para consumo, en bocas de expendio.
- Realiza sistema de vigilancia. Para ello toman muestras de productos alimenticios en góndolas, nacionales e importados listo para consumir.

SENASA:

- Organismo descentralizado, dependiente del Ministerio de Agroindustria.
- Cuenta con más de 5.000 (cinco mil) agentes propios distribuidos en todo el país.
- No delega ninguna de sus funciones.
- Registra todas las producciones pecuarias y controla la sanidad de los animales.
- Registra, controla y fiscaliza todos los establecimientos que se encuentren bajo su órbita, y certifica su producción para tránsito federal y/o exportación.

b) Acciones Concretas de los organismos responsables de la aplicación del SNCA:

A continuación, se detallan acciones concretas de ambos Organismos, vigentes al momento de finalizar el presente trabajo.

I. *Registro:*

Todo establecimiento donde se elabore, fraccione, conserve o deposite alimentos debe registrarse (Art. 2°.Anexo I. Decreto 2126/71).

INAL o Autoridades Sanitarias Jurisdiccionales (según corresponda):

Registra todos los establecimientos y productos alimenticios o suplementos dietarios que sean elaborados por un fabricante a nivel industrial y se envasen o se fraccionen, para ser distribuidos y comercializados en bocas de expendio a consumidores:

- ✓ Registra establecimientos (**RNE** - Registro Nacional de Establecimiento). Certificado que otorgan a una empresa elaboradora de productos alimenticios o de suplementos dietarios para su/sus establecimientos elaboradores, fraccionadores, depósitos, etc. Dicho certificado es una constancia de que la empresa ha sido inscripta en el Registro Nacional de Establecimientos y lo habilita para desarrollar la actividad declarada (elaboración, fraccionamiento, depósito, etc.) y es requisito para el posterior registro de sus productos.
- ✓ **Certificado Provincial de Establecimiento:** Son aquellos certificados que, con distintas denominaciones, otorgan las autoridades sanitarias jurisdiccionales. Dicho certificado autoriza a la empresa para registrar productos con tránsito solo en el ámbito de la provincia donde se registró el establecimiento. Este tipo de certificados generalmente tiene menos requisitos que el RNE porque es para elaborar productos de bajo riesgo. Ejemplos: Algunas provincias otorgan el **RPE** (Registro Provincial de Establecimiento), Chubut otorga el **RPADB** (Registro Provincial de establecimiento); la Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria de la Ciudad de Buenos Aires expide el **RGCBA-E** (Registro Gobierno de la Ciudad de Bs. As. para Establecimientos); algunos municipios de la Provincia del Neuquén otorgan el **RME** (Registro Municipal de Establecimiento).
- ✓ Registra productos (**RNPA** -Registro Nacional de Producto Alimenticio): Certificado que otorgan para cada producto, a una empresa elaboradora, fraccionadora, importadora o exportadora de productos alimenticios o de suplementos dietarios. Para tramitar dicho certificado es requisito previo

que la empresa cuente con **RNE**.

- ✓ **Certificado Provincial de Producto Alimenticio:** Son aquellos certificados que, con distintas denominaciones, otorgan las autoridades sanitarias jurisdiccionales para productos de bajo riesgo, habilitando así a la empresa para el tránsito de sus productos solo en el ámbito de la provincia donde se registró el producto. Este tipo de certificados generalmente tiene menos requisitos que el RNPA. Ejemplos: el Laboratorio Central de Salud Pública de la pcia. de Buenos Aires extiende el **PAMS** (Producto Autorizado por el Ministerio de Salud); algunos municipios de la Provincia del Neuquén otorgan el **RMPA** (Registro Municipal de Producto Alimenticio); la Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria de la Ciudad de Buenos Aires expide el **RGCBA -P** (Registro Gobierno de la Ciudad de Bs. As. para Producto), etc.
(Secretaría Agricultura Ganadería, Pesca y Alimentos, 2004. "Guía de trámites para el registro de establecimientos y productos alimenticios envasados para la venta al público").

SENASA:

Otorga registros para los establecimientos, productos, subproductos y derivados de origen animal que se enlistan a continuación, y que realizan tránsito federal o internacional:

1. Carne y productos cárneos.
2. Pescado y productos de la pesca.
3. Aves y productos avícolas.
4. Huevos y productos del huevo.
5. Leche y productos lácteos.
6. Vegetales frescos, refrigerados y congelados.
7. Productos vegetales (no acondicionados para su venta directa al público)
8. Productos vegetales de recolección silvestre.
9. Miel para exportación.

Registra:

- ✓ Establecimientos que elaboran productos para hacer tránsito federal o exportación.
- ✓ Productos que realizan tránsito federal o exportación.

Cuando se trate de alimentos envasados para la venta al público que implique tránsito federal, la habilitación SENASA no exime a la empresa de tramitar un RNE para el establecimiento y los correspondientes RNPA para los productos. Es decir que en estos casos los establecimientos y sus productos deben someterse a una doble inscripción y registro por parte de los dos Organismos, ya que, además de ser registrados y aprobados por SENASA, también lo deben hacer en el INAL como un trámite aparte. Esto, provoca innecesaria e ilegalmente el doble pago de arancel por un mismo trámite, generando dos números diferentes de registro para un mismo establecimiento y producto, lo que conlleva a dificultades para el administrado (que debe tramitar lo mismo pero en diferentes ministerios y con distintos requisitos), y a los responsables del control.

II. *Control y Fiscalización:*

INAL o Autoridades Sanitarias Jurisdiccionales (según corresponda):

- ✓ Controla y fiscaliza los establecimientos que elaboren, fraccionen y almacenen, productos alimenticios destinados al consumo humano, excepto los indicados en los Anexos I y II del decreto 815/1999.
- ✓ Controla y fiscaliza los alimentos acondicionados para su venta al público de elaboración nacional o importados destinados para ser consumidos.

SENASA:

- ✓ Controla y fiscaliza los establecimientos que elaboren, fraccionen y almacenen, productos alimenticios destinados al consumo humano, indicados en los Anexos I y II del decreto 815/1999.

5.2.3.1. Controversias generadas a través de los años.

a) CAA y Decreto 4238/1968:

De acuerdo al Decreto 815/1999, el SNCA está conformado por dos Organismos del Estado, SENASA e INAL. Ambos en órbitas ministeriales diferentes (Agricultura y Salud respectivamente), y con legislación sanitaria diferente (Decreto 4238/1968 y el CAA respectivamente).

Si bien la aplicación de una legislación no implica en sí el desconocimiento de la otra, existen ciertas diferencias de criterios y definiciones entre ambas, que al

momento de aplicar uno u otro genera controversias, por ejemplo: los requisitos para la habilitación de productos y establecimientos, algunas especificaciones técnicas y definición de productos, la habilitación de transportes de sustancias alimenticias, entre otras.

Ocurren también en reiteradas oportunidades confusiones sobre qué Autoridad Sanitaria Nacional (ASN) es la responsable de la aplicación del CAA. Si bien el decreto reglamentario del CAA establece que es el Ministerio de Salud, en los establecimientos elaboradores de productos y subproductos de origen animal que realizan Tránsito Federal, es el SENASA quien actúa, y lo hace aplicando su legislación sanitaria (Decreto 4238/1968).

Es decir, en 1971 se decretó a través del Decreto 2126 que la ASN responsable de aplicar el CAA es el Ministerio de Salud, pero tres (3) años antes (1968) se había facultado al SENASA para actuar en establecimientos bajo su órbita, y con un reglamento alimentario diferente (Decreto 4238/1968: Reglamento de Inspección de Productos y Subproductos de Origen Animal), y posteriormente, en 1985, a través del Decreto 101 se delegó al Ministerio de Economía la facultad de actualización de dicho Reglamento (artículo 2° inciso d) 8).

b) Controles:

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, se realizan frecuentemente controles duplicados en aquellos establecimientos con habilitación SENASA y que en ocasiones son inspeccionados también por la ASN o quien éste delegó sus funciones. Incluso en dichos establecimientos, se inscriben y registran en forma duplicada estos y sus productos elaborados ya que, además de ser registrados y aprobados por SENASA, también lo hacen en el INAL como un trámite aparte, provocando doble pago de arancel por un mismo trámite, doble número de registro de ése establecimiento y producto.

c) Exportación – Importación:

Si bien el Título IV del decreto 815/1999 'Importación y Exportación' establece la creación de Cabinas Sanitarias con personal de SENASA y ANMAT en Aduanas y Puestos Fronterizos para la Importación de Productos, en la actualidad no sucede ello. No existen dichas cabinas, lo único que es controlado y muestreado en fronteras y aduanas, son los productos que inspecciona SENASA, y lo hace sólo en aquellos lugares donde éste tiene presencia. Los productos que le corresponden al INAL, son controlados y analizados en góndolas, no cuando

ingresan al país.

d) Base Única de Datos:

El Título V del decreto establece la creación de una Base Única de Datos, y define al responsable de su actualización.

Sin embargo, en la actualidad no existen bases de datos que contengan la información de todos los establecimientos ni de sus controles. Cada actor del SNCA tiene su propio sistema, donde registran datos del establecimiento (razón social, domicilio, productos aprobados, capacidades, etc.), y de inspecciones, controles, auditorías. Hay sistemas más avanzados que otros, pero ninguno está integrado con otro. Ello provoca pérdidas de tiempo cuando se desea buscar información, y permite que un mismo establecimiento y producto pueda estar registrado en bases de datos diferentes.

Poder acceder a un único sistema con información integrada por los responsables del control de alimentos, con diferentes perfiles de acceso para que cada uno pueda incorporar sus datos, simplificaría su búsqueda, facilitaría el control, otorgaría transparencia y optimizaría tiempo y recursos.

6. Entrevistas

Entre octubre del 2017 y marzo del 2018 se realizaron entrevistas a responsables directos del SNCA. Funcionarios del Ministerio de Agroindustria de Nación, Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires, CONAL y SENASA respondieron las siguientes preguntas:

- d) Opinión del actual Sistema Nacional de Control de Alimentos.
- e) Qué habría que cambiar y porqué.
- f) Propuestas para mejorarlo.

Ministerio de Agroindustria - Subsecretaría de Alimentos y Bebidas.

Ing. Agr. Mercedes Nimo.

El 17 de octubre de 2017, se realizó la entrevista a la Ing. Agr. Mercedes Nimo, de la Subsecretaria de Alimentos y Bebidas, dependiente la Secretaría de Agregado de Valor, del Ministerio de Agroindustria de la Nación.

- a) De acuerdo a lo que manifestó la funcionaria, el actual SNCA es un sistema que se encuentra estancado, que carece de funcionamiento teórico y operativo, y que esas características influyen negativamente en las acciones directas de éste. A modo de ejemplo, la funcionaria citó los tiempos promedios que lleva realizar alguna actualización del CAA o la aprobación de una norma, que, al pasar por cuatro jurisdicciones diferentes (INAL – ANMAT – SENASA – Ministerio de Agroindustria), no se tarda menos de un año y medio en finalizar cualquier trámite.
- b) La Ing. manifestó que se encontraban trabajando en un proyecto que abarcaba dos temas puntuales: 1) el tiempo máximo de aprobación de modificación del CAA. En el que preveían que debería ser no mayor a 4 (cuatro) meses. 2) que la Comisión Nacional de Alimentos (CONAL), se encuentre dentro de la jurisdicción del Ministerio de Agroindustria de Nación, y no alternándose entre SENASA e INAL, como es en la actualidad.

La funcionaria, durante la entrevista, también se refirió al Decreto 4238/1968 y al CAA. Al respecto, se pronunció a favor de que el primero se armonice con el segundo, debido a que con el correr de los años

surgen inconvenientes y contradicciones sobre qué normativa utilizar en algunos casos donde una difiere de la otra. “El Decreto 4238/68, debería sufrir una revisión integrada, en la que se eliminen aquellos capítulos que ya se encuentran referidos en el CAA, de manera tal que quede un pequeño Decreto con capítulos específicos que hacen a la inspección en las etapas de ante mortem y post mortem en frigoríficos con faena, y algún otro capítulo más que no encuentre dentro del CAA”.

- c) Es imprescindible y urgente comenzar a mirar las cadenas agroalimentarias de valor en su conjunto, en la que actualmente INAL forma parte de una pequeña parte, en la etapa final de estas. Por eso la importancia de fortalecer las acciones de los organismos que mayor relevancia tienen sobre los controles de dichas cadenas. El resto de los productos (aquellos listos para el consumo), sí deben ser controlados por el INAL, pero para ello, también es de suma importancia contar con un laboratorio de referencia sólido y confiable, y una red de laboratorios y de servicios a terceros registrados y auditados correctamente donde realizar los análisis de esos productos”, sentenció la funcionaria. Finalmente, concluyó “El SNCA en Argentina debe funcionar como funciona en los países más desarrollados, la CFIA, Agencia Canadiense de Inspección de Alimentos, es un modelo para tener en cuenta”.

Ministerio de Salud provincia de Buenos Aires - Representante en CONAL
Méd. Vét. Fabián Gustavo Benítez

El 1 de agosto de 2017, se entrevistó al Méd. Vet. Fabián Gustavo Benítez, Director del Departamento de Inscripción de Productos de Consumo, de la Dirección de Alimentos del Ministerio de salud de la provincia de Buenos Aires, y representante de la Comisión Nacional de Alimentos (CONAL).

- a) Su opinión está basada fundamentalmente en el ordenamiento jurídico de las normas y, respecto el actual marco regulatorio sanitario, se orienta a la importancia de las funciones del ministerio de salud dentro del SNCA (a través del INAL).

El funcionario, considera que la participación del INAL debería ser mayor en las cadenas de valor, y que, si bien se trata de un instituto con muy

poco personal propio, tienen desarrolladas redes de trabajo y articulación permanente con las provincias y municipios, que les consultan en forma constante las dudas que se presentan a la hora de aprobar un producto alimenticio, en los ministerios de salud de las demás provincias.

- b) El funcionario argumenta que una de las modificaciones que habría que realizar al actual SNCA es la aprobación de los productos alimenticios, ya que debería realizarse en el ámbito del Ministerio de Salud (ANMAT-INAL), siendo que se trata de fórmulas equivalentes a “recetas” médicas. Al respecto, se explayó acerca de la actual doble imposición para la inscripción y registro de establecimientos y productos alimenticios que realizan tráfico federal (recordar que aquel establecimiento que elabora productos alimenticios para realizar tráfico federal debe inscribir y registrar el establecimiento y producto en SENASA e INAL), comentó que si bien hay un fallo precedente conocido a favor de Molinos Rio de La Plata (c/ Dirección de Laboratorio Central de Salud Pública del Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Buenos Aires: “Si el actor ha obtenido el registro y la autorización de los productos ante el SENASA, adquiriendo el derecho de comercializarlos en todo el país sin perjuicio de que las autoridades de las jurisdicciones de destino ejerzan la facultad de verificar sus condiciones higiénico-sanitarias y el control de rótulos, frente a la negativa de la Dirección del Laboratorio Central de Salud Pública provincial que se niega acatar el decreto 815/1999 que establece la competencia del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria para otorgar registros de los productos de origen animal de tránsito federal o interjurisdiccional (artículo 13)-, resulta procedente la demanda interpuesta contra la provincia a fin de obtener la declaración de certeza sobre la vigencia, validez y aplicación de dicha norma, la que resulta aplicable al caso), no hubo litigios posteriores que utilicen este antecedente para evitar la doble inscripción porque “es muy probable que al final se revierta el fallo y la empresa tenga que abonar los que le corresponda en forma retroactiva”.
- c) Comentó que el actual SNCA legalmente no tiene ninguna validez debido a que son muy pocas las provincias adheridas formalmente a éste y por eso, no es aplicable, y agregó que la única normativa de aplicación

obligatoria en todo el territorio nacional es el CAA que, al ser una ley, que se encuentra por encima de un decreto.

SENASA. Dirección Nacional de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria.

Méd. Vet. Jorge Dal Bianco. Méd. Vet. Nicolás Winter

El 4 de abril del 2018 se realizaron las entrevistas al actual Director Nacional de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria: Dr. Jorge Dal Bianco, y el Coordinador General: Nicolás Winter.

- a) Ambos coincidieron en que el SNCA debe ser analizado en el contexto en que fue creado, es decir, en 1999 el auge de las importaciones (entre los que se encontraban los alimentos) y la falta de capacidad operativa para su control, obligó a crear un SNCA que se basaba en la interacción y articulación de acciones de todos los niveles del Estado. Pero argumentan que en la actualidad el SNCA debe redefinirse o innovarse.
- b) La base de datos debe ser única e integrada. Todos los responsables del SNCA deben tener perfiles propios y sesgados para modificarlas. Se deben profundizar modelos de gestión basada en riesgos.
El Decreto 4238/68 y el CAA deben unificar algunos capítulos y conservar otros (infraestructura y sistemas de inspección, por ej.).
Respecto a la CONAL, ambos manifiestan que debería eliminarse la presidencia itinerante y dejarla en un punto fijo. También que deben existir comisiones previas que analizan primariamente los temas a tratar en las reuniones, a fin de obtener mejores resultados en tiempos más cortos.
- c) Los entrevistados manifiestan la necesidad de que SENASA absorba lo que hoy es INAL. Que éste se focalice en la vigilancia, análisis de laboratorio de productos importados y de tránsito federal, y que el SENASA audite todo el sistema de inspección y fiscalización.

7. Conclusiones:

1. Argentina es un país que produce, elabora y exporta gran cantidad de alimentos, por ello debe poseer un Sistema Nacional de Control de Alimentos confiable, que funcione correctamente y que garantice el correcto control de todas las etapas de producción, elaboración, transporte y consumo de estos.
2. Si bien el estatus sanitario para alimentos debería ser único a nivel nacional, con excepción de la exportación (ya que aquí se cumplen requisitos sanitarios de otros países), en la actualidad existe una notoria disparidad entre los controles sanitarios de las diferentes provincias, y con los nacionales. Evidencia de ello son: las conclusiones de los convenios lácteos de delegación de funciones de SENASA a las provincias (expuesto en Resultados), y el ejercicio del “Programa de Mejoramiento del Estándar Sanitario de Plantas de Faena Provinciales”, que se está realizando actualmente en el marco del consenso alcanzado en el Consejo Federal Agropecuario (CFA) bajo los lineamientos estratégicos definidos por el Ministerio de Agroindustria de la Nación. En éste, el SENASA y las autoridades sanitarias provinciales ejecutan una agenda de trabajo conjunto, visitando establecimientos de faena bovina con habilitación provincial para evaluar las condiciones higiénico-sanitarias, y el sistema de fiscalización y control sanitario provincial.

Por ello, el Sistema Nacional de Control de Alimentos debe abarcar todo establecimiento que elabore, fraccione, manipule o simplemente expendan alimentos, y tiene que ser homogéneo en su aplicación y control a lo largo y ancho de todo el territorio nacional. Para cumplir con esa condición, es indispensable que se encuentre integrado por todos los niveles del Estado: nacional, provincial y municipal, pero con funciones y responsabilidades precisas y bien definidas otorgadas a cada uno, a fin de garantizar controles equívocos en todas las provincias y sus municipios.
3. El actual Sistema Nacional de Control de Alimentos creado por el Decreto 815/1999, a lo largo de los años generó controversias entre los

organismos responsables de su aplicación que aún no han sido subsanadas ni resueltas.

Los motivos que dan prueba de ello, podrían ser analizados desde dos grandes aspectos: legal, y operativo:

- ✓ El primero obedece al ordenamiento jurídico de las normas en Argentina, y su jerarquía. En éste, se establece que un decreto no puede estar por encima de una ley, es decir, tiene un rango inferior a ella. Sin embargo, el Decreto 815/1999 otorgó facultades y responsabilidades de manera diferente a como lo establecían algunas leyes que lo precedieron. Por otro lado, se invitó a los gobiernos provinciales a integrarse a lo regulado en éste decreto, pero en la actualidad muy pocas provincias lo hicieron, implicando ello una disparidad en su aplicación a nivel nacional, habiendo incluso provincias que no lo reconocen. Ejemplo de ello, es el caso de la provincia de Buenos Aires, que se adhirió al CAA recién en 2005 (Ley 13.230), y que aún no lo ha hecho al decreto 815/99.
- ✓ El segundo aspecto refiere estrictamente a lo operativo, la ausencia de acciones coordinadas entre los dos organismos responsables del SNCA; el incumplimiento de artículos del decreto 815/1999 (como la ausencia de bases de datos únicas, confusiones en algunos casos acerca de quién es la Autoridad Sanitaria Competente y qué normativa aplicar, la doble imposición de registro de productos y establecimientos en aquellos que se encuentran bajo la órbita del SENASA, la falta de cabinas sanitarias conjuntas en aduanas y puestos fronterizos para los productos alimenticios importados, y la ausencia de una 'competencia concurrente' para el control de los establecimientos y productos lácteos), son algunos de los argumentos que ponen en evidencia el incorrecto funcionamiento del actual Sistema Nacional de Control de Alimentos.

8. Propuesta

Debería promulgarse una nueva Ley que establezca un Sistema Nacional de Control de Alimentos renovado, moderno y diferente al actual, con la visión de lograr un único estatus sanitario nacional. Para ello, previamente correspondería:

- 1) Derogar y modificar la siguiente legislación:
 - Derogar: Leyes 3959, 17160 y 22375, (la primera por tratarse de una ley con más de 100 años que por sus modificaciones posteriores quedó desactualizada; la segunda y tercera porque son modificaciones de la primera, que utilizan el concepto de tránsito federal y provincial).
Decretos 141/1953 (aprobó el reglamento alimentario que luego es la ley 18284-CAA), 2687/1977 (incorporarlo al CAA), 101/1985 (decreto de delegación de funciones desactualizado ya que delega facultades del SENASA al Ministerio de Economía), 1812/1992 (incorporarlo a la nueva ley), 2194/1994 (primer SNCA) y 815/1999 (segundo SNCA).
 - Modificar: Decretos 4238/1968 (conservar algunos capítulos y los demás incorporarlo al CAA), 2126/1971 (modificar el ejercicio de la ASN) y resolución 205/2014 (modificar alcance, ya que deberían cumplirla todos los establecimientos habilitados para tránsito, y no sólo los habilitados por SENASA).
- 2) Capitalizar la experiencia adquirida a lo largo de los años por los actuales organismos responsables del SNCA, y
- 3) Re definir funciones y responsabilidades.

Como resultado del análisis realizado de todas las fuentes de información consultadas y de las entrevistas efectuadas a actores clave del actual SNCA, se propone que éste funcione en un único organismo sanitario a nivel nacional (actualmente está conformado por SENASA-ANMAT), responsable de ejecutar las políticas de control alimentario que define el Poder Ejecutivo, auditando y capacitando a los demás actores del sistema, y delegando en los niveles provinciales y municipal, aquellas funciones operativas como habilitación, fiscalización, control y certificación, de todos establecimientos elaboradores,

fraccionadores, manipuladores o expendedores de alimentos de todo el territorio nacional.

SENASA es un Organismo sanitario nacional reconocido internacionalmente. Auditado en forma permanente por las agencias de control de alimentos de los países más exigentes del mundo, garantiza el estatus sanitario reconocido por diferentes organismos internacionales.

Con funcionarios capacitados en todos sus niveles, es la entidad con mayor distribución territorial de agentes oficiales propios. Los más de 5.000 (cinco mil) funcionarios oficiales pertenecientes al Organismo, están distribuidos en todas las provincias, lo que permite que los controles de las condiciones higiénico sanitarias de los establecimientos y productos alimenticios que se encuentran bajo su órbita, sean ecuanímes e uniformes redundando ello en un mejor y equitativo control sanitario.

Esta característica podría ser una fortaleza al momento de diagramar un programa de capacitación para todas las provincias y sus municipios, utilizando para ello, la amplia distribución de agentes oficiales. Es decir, se podría diseñar un programa nacional de formación continua, y crear una red de centros de capacitación para aplicar el mismo programa en cada rincón del país.

Además, SENASA es la autoridad de aplicación de la recientemente sancionada Ley 27.233 que, como expresa en su artículo primero: declara de interés nacional la sanidad animal y vegetal, calidad de materias primas, producción, inocuidad y calidad de los agroalimentos, abarcando todas las etapas de la producción primaria, elaboración, transformación, transporte, comercialización y consumo de estos, y el control de los insumos y productos de origen agropecuario que ingresen al país. Asimismo, la ley menciona en su artículo segundo, que se declaran de orden público las normas nacionales que dicta SENASA para cumplir con el artículo anterior.

Ambos artículos expresan la importancia del organismo rector de la sanidad animal y vegetal y de la inocuidad de los alimentos en el ámbito de nuestro país.

En virtud de lo expuesto, como propuesta se establece que el Sistema Nacional de Control de Alimentos se encuentre a cargo del SENASA, incorporando éste, las facultades y obligaciones que, de acuerdo al decreto 815/1999, actualmente corresponden al Ministerio de Salud(a su vez delegadas en las provincias y

municipios).

SENASA debería sumar a todos los agentes de las provincias y municipios que actualmente realizan habilitaciones, controles, fiscalización y certificación de los establecimientos elaboradores, fraccionadores, manipuladores o expendedores de alimentos, de tránsito provincial y local.

De esta manera, al concentrar en un único organismo nacional todas las acciones llevadas a cabo por los diferentes actores responsables en el control de alimentos, permitiría unificar criterios, realizar controles ecuanimes y uniformes en todo el territorio nacional, obtener un nivel de capacitación y conocimiento equitativo en cada funcionario responsable del control en cada rincón del país, e incorporar toda la información generada en una única base de datos integrada.

Para ello, SENASA tendría que incorporar a su estructura las siguientes dependencias: el INAL (tal como funciona actualmente), el registro y habilitación de productos que hoy funcionan dentro del ámbito del Ministerio de Salud, y los agentes que al presente, realizan las funciones de control e inspección, quedando dicha estructura de la siguiente manera:

1. INAL: con las mismas funciones que tiene actualmente: a) Vigilancia Alimentaria, b) Laboratorio de referencia para todos los análisis de los productos alimenticios y c) interacción y articulación con ANMAT.
2. Área de Aprobación y Registro de Establecimientos y Producto Alimenticio: área responsable de la aprobación, inscripción y registro de todos los establecimientos y productos alimenticios (lo que actualmente hace SENASA e INAL en forma independiente).
Conformada por al menos dos grandes grupos de acuerdo al tipo de producto que se desee habilitar: uno para productos y derivados de origen vegetal y animal, y otro para los demás productos (anexos I y II del decreto 815/1999). Incluso, grupos de profesionales determinados para analizar, por ejemplo, alimentos libres de gluten u otros productos alimenticios específicos.
3. Área Exportación: donde se auditan y controlan los establecimientos y productos que se exportan, y que deben cumplir con normativas de los países compradores.

Actualmente SENASA cuenta con una Dirección Nacional responsable de

la habilitación, control y fiscalización de establecimientos elaboradores y los productos de exportación. Su sistema de control es auditado en forma permanente por los servicios sanitarios de los países donde se exportan esos alimentos. En esta Dirección también se aprueban y registran productos, se implementa un plan nacional de control de residuos en productos de origen vegetal y animal (animales vivos, en materias primas, y productos terminados), se aplican sistemas de control de trazabilidad de productos que van desde la unidad productiva hasta el producto terminado, y sistemas de aseguramiento de control de calidad e inocuidad.

4. Área Nacional: responsable de auditar y controlar las acciones de las provincias y sus municipios.

A través de una red de profesionales distribuidos en todas las provincias, SENASA audita y controla la correcta implementación de la legislación sanitaria.

Los organismos sanitarios provinciales (ministerios agrarios por ejemplo) aplican y fiscalizan la normativa sanitaria nacional en todos los establecimientos elaboradores de alimentos dentro de su provincia. A su vez, auditan y controlan a los municipios, responsables de las inspecciones bromatológicas.

Ambos habilitan, controlan e inspeccionan todos los establecimientos elaboradores.

La actual legislación sanitaria tendría que modificarse del siguiente modo:

Legislación:

- CAA: Legislación Sanitaria Nacional obligatoria.
- Decreto 4238/1968: Reducirlo. Adaptar e incorporar al CAA los capítulos del Decreto que actualmente están presentes en éste (aunque no en forma idéntica), ej. chacinados, aditivos, conservas, salazones, entre otros. Lo mismo para capítulos como: definiciones, construcción, cámaras frigoríficas, obras sanitarias, laboratorios, triperías, despostaderos, etc. Conservar sólo aquellos capítulos específicos de funciones y acciones tales como: responsabilidades del personal del establecimiento, de los servicios de inspección veterinarios, inspección, certificación y documentación sanitaria, bienestar animal, y agricultura familiar.

De esta manera, quedaría un decreto reducido a capítulos referentes a las funciones, acciones y obligaciones de los servicios de inspección y responsables de establecimientos, lo que permitiría conservar una comisión permanente de actualización específica para este decreto, pudiendo realizar en forma rápida y eficiente los cambios y modificaciones que exigen los servicios sanitarios oficiales de los países que auditan nuestro sistema de inspección cada año.

- CONAL: Sin modificaciones. Igual constitución y funcionalidad que en la actualidad.
- Decreto 2687/1977: incorporarlo íntegro al CAA.
- Legislación Específica: basada en el análisis de riesgo de los diferentes productos alimenticios y sus procesos de elaboración, se debería legislar acciones que responden por ejemplo, a frecuencias de visitas de inspección, tipo y frecuencia de análisis (de agua, de productos, ambientales), programas de trazabilidad y recupero de mercadería, etc.

Ministerio de Agroindustria:

- a) CONAL: Con la misma estructura y funciones que tiene actualmente. Con comisiones evaluadoras de proyectos previos, a fin de reducir tiempos de culminación de trámites.
- b) Grupo de Análisis de Riesgo: Grupo multidisciplinario que analizan distintos tipos de riesgo, haciendo principalmente su evaluación y gestión. Trabaja a requerimiento.

Base de Datos Única Integrada:

Una base única de datos que registre toda la información sanitaria. Nutrida por cada actor y responsable del sistema, que accede en forma limitada de acuerdo a su perfil, dado por su función.

Con datos que van desde la información legal del establecimiento, habilitaciones, registros, productos, inspecciones realizadas, capacidades de producción, etc., esta base de datos, debería poder integrarse con otros sistemas relacionados, como los de certificación de productos, sistemas de vigilancia, redes de laboratorio, y otros relacionados a alimentos.

SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE ALIMENTOS

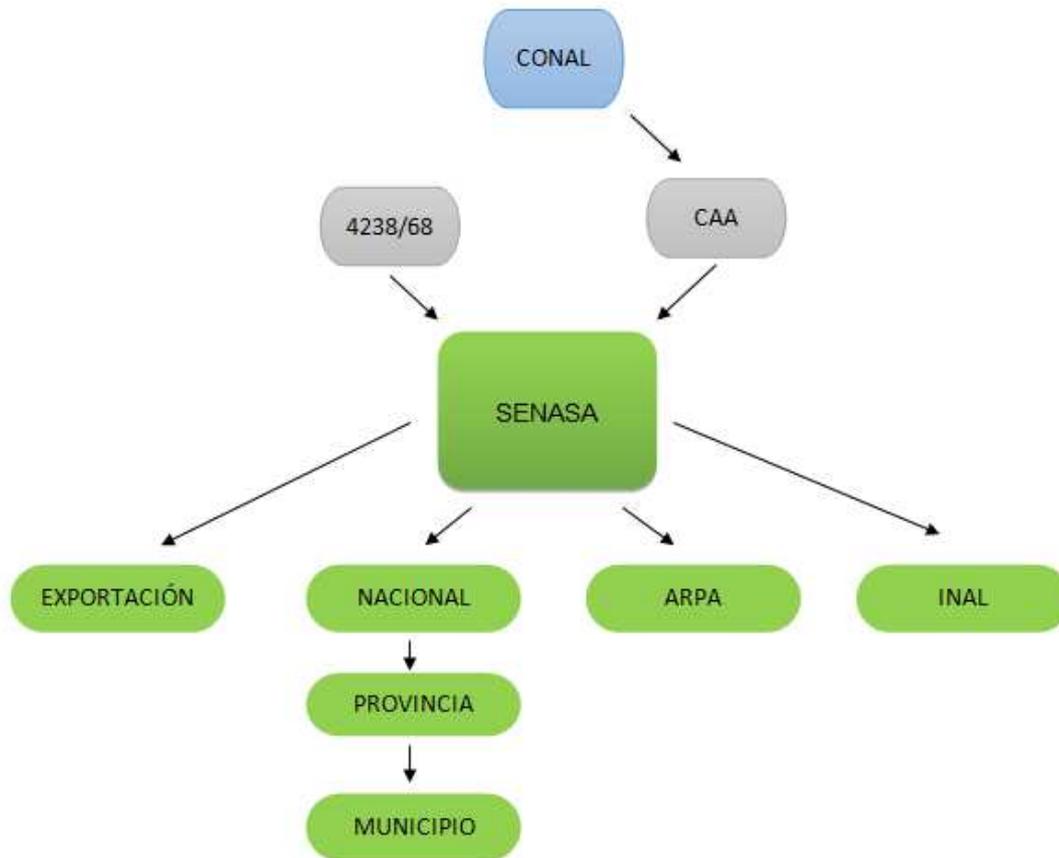


Figura 4. Esquema de la propuesta de modificación del SNCA.

FUNCIONES:



a) Legislación. Comisión de Actualización del Decreto 4238/1968. BPM, POES, APPCC.

b) Capacitación: Generar una red nacional de capacitación para todos los agentes oficiales del SNCA. Desarrollar e implementar un Plan Nacional de Capacitación para inspectores de la provincia y (a través de estos) los municipios.

c) Auditor del sistema.

INAL

a) Vigilancia Alimentaria: Vigilancia Sanitaria y Vigilancia Epidemiológica. Interacción con ANMAT.

b) Red Nacional de Laboratorios Oficiales de Análisis de Alimentos (RENALOA).

ARPA

a) Aprobación de Productos Alimenticios de Origen Animal: aprueba, registra y otorga número de registro.

b) Demás productos alimenticios materias primas y envases: aprueba, registra y otorga número de registro.

EXPORTACIÓN

Auditoría, control y fiscalización de los establecimientos que realizan exportación.

NACIONAL

Auditar y controlar el correcto funcionamiento del Sistema, de las acciones de las provincias (ministerios de agroindustria, de producción y salud de provincia) y sus municipios.

PROVINCIA

a) Ministerio provincial (asuntos agrarios, salud) realiza la habilitación, control e inspección de establecimientos con tránsito nacional.

b) Auditar las acciones y funcionamiento de los municipios.

MUNICIPIO

Habilitación, control e Inspección Bromatológica.

CONAL

Funciones actuales. Comisión evaluadora previa que analiza primariamente los temas a tratar en las reuniones, a fin de obtener mejores resultados en tiempos más cortos.

CAA

Único reglamento sanitario. Incluir capítulos del 4238/68 como habilitaciones, construcción e ingeniería sanitaria de los establecimientos, transporte, productos, buenas prácticas, y dejar en éste, los vinculados a la inspección,

4238/68

Decreto 4238/1968: Conservar capítulos como la inspección y funciones del Servicio de Inspección Veterinaria, bienestar animal, entre otros, y los demás incorporarlos al CAA.

9. Bibliografía

1. Constitución de la Nación Argentina. Consultada julio 2017. (http://www.justiniano.com/constituciones/constitucion_nacion_argentina.htm)
2. Convenio Lácteo para fiscalización de plantas lácteas entre SENASA y la provincia de Córdoba, 1994. Consultado setiembre 2017. (<http://www.saij.gob.ar/8474-local-cordoba-aprueba-convenio-habilitacion-inscripcion-fiscalizacion-establecimientos-lacteos-lpo0008474-1995-07-19/123456789-0abc-defg-474-8000ovorpyel>)
3. Decreto 141, 1953. Reglamento Alimentario de Salud Pública. Consultado marzo 2017. (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17330/norma.htm>)
4. Decreto 4238, 1968. Reglamento de Inspección de Productos, Subproductos y Derivados de Origen Animal. Consultado enero 2017. (<http://www.senasa.gov.ar/decreto-423868>)
5. Decreto 2126, 1971. Reglamentación Ley 18.284. Consultado marzo 2017. (http://www.anmat.gov.ar/alimentos/codigoa/DECRETO_2126-71.pdf)
6. Decreto 2687/1977. Establecimientos Lácteos. Normas a que deben ajustarse la habilitación y el funcionamiento de los establecimientos lácteos. Consultado marzo 2017. (<http://www.senasa.gov.ar/establecimientos-lacteos>)
7. Decreto 101, 1985. Delegación de Facultades. Artículo segundo: Delegase la facultad para resolver los siguientes asuntos de sus respectivas competencias; h) I. Consultado marzo 2017. (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19061/norma.htm>)
8. Decreto 1812, 1992. Productos Alimentarios. Normas de aplicación para los controles previos y posteriores al ingreso a plaza, en el caso de importaciones de productos de origen animal o vegetal. Consultado marzo 2017. (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/10000-14999/10307/norma.htm>)
9. Decreto 2194, 1994. Primer Sistema Nacional de Control de Alimentos.

- Consultado marzo 2017. (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/10000-14999/14383/norma.htm>)
10. Decreto 815, 1999. Sistema Nacional de Control de Alimentos. Establece dicho Sistema, con el objetivo de asegurar el fiel cumplimiento del CAA. Consultado marzo 2017. (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/59060/norma.htm>)
11. José Javier Villamarín, 2005. "Las constituciones en el Mercosur. Notas a propósito de una mayor judicialización en el ámbito regional". Consultado enero 2018. (<http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/79/lecciones-y-ensayos-79-paginas-69-105.pdf>)
12. Ley 3959, 1900. Ley de Policía Sanitaria Animal. (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/49274/norma.htm>)
13. Ley 17.160, 1967. Policía Sanitaria Animal. Modificación ley 3959. Consultado octubre 2017. (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/82876/norma.htm>)
14. Ley 18.284, 1969. Código Alimentario Argentino (CAA). Consultado junio 2017. (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21841/norma.htm>)
15. Ley 22.375, 1981. Carnes. Régimen de habilitación y funcionamiento de los establecimientos donde se faenen animales, se elaboren y depositen productos de origen animal. Consultado enero 2017. (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64970/norma.htm>)
16. Ley 23.981, 1991. Tratado de Asunción. Constitución del Mercosur. Consultado febrero 2017. (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/380/norma.htm>)
17. Ley 27.233, 2015. Declaración de Interés Nacional la Sanidad de los Animales y Vegetales. Consultado diciembre 2017.

- (<http://www.senasa.gov.ar/normativas/ley-nacional-27233-2015-honorable-congreso-de-la-nacion>)
18. Ley 13.230. Adhesión al CAA de la provincia de Buenos Aires. Consultado en diciembre 2016. (<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-13230.html>)
 19. Ley provincial 1549, 1994. Convenio Lácteo para fiscalización de plantas lácteas entre SENASA y la provincia de La Pampa. Consultado diciembre 2017.
(http://www.produccion.lapampa.gov.ar/images/imagenes/Archivos/Digesto_PDF/Ley_Prov_No_1549.pdf)
 20. Mercosur. Organización, estructura y funcionamiento. Consultado octubre 2017.
(<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3879/2/innova.front/estructura-institucional>)
 21. Resolución SENASA 205/2014. Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (APPCC). Se aprueba el APPCC en los establecimientos que elaboren alimentos y piensos. Consultado noviembre 2016. (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/230161/norma.htm>)
 22. Secretaría Agricultura Ganadería Pesca y Alimentos, 2004. “Guía de trámites para el registro de establecimientos y productos alimenticios envasados para la venta al público”. Consultado enero 2017. (http://www.anmat.gov.ar/formularios/alimentos/Guia_Tram_Diciembre-2004.ppt).

ANEXO