

Buenos Aires, 10 de febrero de 2009

Vistos los autos: "Molinos Río de La Plata S.A. c/ Buenos Aires, provincia de s/ acción declarativa", de los que

Resulta:

I) A fs. 211/237 vta. Molinos Río de la Plata S.A., por sí y en representación de Congelados del Plata S.A., entidad absorbida por la primera, en su carácter de empresa que se dedica a elaborar productos alimenticios de origen animal, entre otros, promueve demanda contra la provincia de Buenos Aires a fin de obtener una declaración de certeza respecto de la vigencia, validez y aplicación del decreto del Poder Ejecutivo Nacional 815/99, que establece la competencia del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) para otorgar los registros de los productos de origen animal de tránsito federal o interjurisdiccional (artículo 13).

Manifiesta que ha obtenido el registro y la autorización de los productos ante el SENASA, por lo que tiene 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.

No obstante ello, señala que la Dirección del Laboratorio Central de Salud Pública provincial se niega a acatar el citado decreto pretendiendo efectuar a su vez la propia registración, arrogándose, de ese modo, funciones que se encuentran exclusivamente encomendadas al organismo nacional y viola así los principios de razonabilidad, seguridad, legalidad y el derecho de propiedad garantizados por la Constitución Nacional.

Explica que el decreto 815/99 al derogar el decreto 2194/94, estableció un Sistema Nacional de Control de Alimentos de aplicación en todo el territorio de la Nación, con el

objetivo de asegurar el fiel cumplimiento del Código Alimentario Nacional (artículos 1º y 2º). Dice que también dispuso que el SENASA sea el encargado de ejecutar la política del gobierno en materia de sanidad animal y vegetal, así como de asegurar el cumplimiento del Código Alimentario Nacional para aquellos productos que estén bajo su exclusiva competencia enumerados en los anexos I y II del decreto (artículo 12).

Aclara, además, que el decreto estableció en el artículo 13 las facultades y obligaciones de aquel organismo en materia alimentaria, entre las que se encuentran la de registrar productos y establecimientos y ejercer la fiscalización higiénico-sanitaria en la elaboración, industrialización, procesamiento, almacenamiento y depósitos de los productos, subproductos y derivados de origen animal de tránsito federal o internacional detallados en el anexo I (inciso c); ejercer la fiscalización de las normas higiénico-sanitarias en las importaciones de toda clase de ganados, carnes, pescados y aves, sus productos y subproductos, acondicionados o no para su venta directa al público y cuyo acondicionamiento asegure o no una estabilidad y que corresponda a su estricta competencia, tal como se especifica en el anexo I del decreto, con carácter previo a su ingreso a plaza (inciso f).

Por otra parte, afirma que el citado decreto determinó que las autoridades sanitarias de cada provincia, del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y de los municipios serán responsables de aplicar el Código Alimentario Nacional dentro de sus respectivas jurisdicciones, así como de registrar productos y establecimientos que soliciten autorización para industrializar, elaborar, almacenar, fraccionar, distribuir y comercializar alimentos, con las excepciones dispuestas en el artículo 13 del presente decreto (artículos 16 y 18).

Sostiene que la división de incumbencias de las distintas autoridades de aplicación y de competencia se establecieron en el artículo 36 que previó que: "Las habilitaciones, inscripciones, certificaciones de establecimientos, productos, transportes y depósitos que otorgue un organismo nacional en el área de su competencia, serán reconocidas y aceptadas por el otro y no implicarán mayores costos".

"Asimismo, las habilitaciones de establecimientos y registro de productos que como consecuencia de lo dispuesto hayan modificado su dependencia serán reconocidos como vigentes sin necesidad de reinscripción alguna" (fs. 219/219 vta.).

En virtud de ello expone, frente a la expresa negativa de acatar el decreto federal, a fin de hacer cesar el estado de incertidumbre que tal contradicción le produce, y de evitar la duplicidad de registros y la doble imposición por idéntico servicio, así como todos los perjuicios económicos, operativos y administrativos que ello le ocasiona, es que ha decidido entablar esta demanda.

Agrega además que la conducta de la Dirección de Laboratorio Central de Salud Pública del Ministerio de Salud Pública y Acción Social provincial, que pretende desconocer las normas vigentes y regular la comercialización y venta de productos ya certificados por el organismo nacional (SENASA), lesiona el derecho de propiedad y los principios de razonabilidad, seguridad y legalidad consagrados en la Constitución Nacional.

Por último, solicita que se dicte una medida cautelar a fin de que la demandada se abstenga de aplicar todo criterio que contradiga lo dispuesto en el decreto 815/99, y en consecuencia confeccionar actas de infracción, imposición de multas y la prohibición de comercializar hasta tanto se dicte sentencia definitiva en el proceso.

II) A fs. 261/266 se presenta la provincia de Buenos Aires, contesta la demanda y solicita su rechazo.

Señala que, en primer término, ratifica y reivindica la jurisdicción provincial en la aplicación del Código Alimentario Nacional, armonizando su implementación entre ambos niveles de gobierno con el debido respeto de las atribuciones y competencias que a cada uno le han sido asignadas y reconocidas por el ordenamiento jurídico vigente, sin que ello signifique admitir en su ámbito jurisdiccional la aplicación de normas que limiten su competencia.

Indica que la Constitución de la Provincia de Buenos Aires le atribuye al Estado provincial la obligación y responsabilidad de velar por la salud de la población, competencia propia y exclusiva de ésta, para lo cual le ha concedido el poder de policía que en materia sanitaria le otorga el ordenamiento jurídico para el fiel cumplimiento de ello.

Alega que la excepción prevista en el artículo 18 del decreto 815/99 resultaría ilegítima si mediante ella se pretendiera limitar sus facultades para registrar, controlar y fiscalizar los productos de origen animal que ingresan y circulan por su territorio. Agrega que, por otra parte, le imposibilitaría percibir los ingresos que por tales conceptos puedan corresponderle, los que son destinados a solventar las actividades que hacen a la vigilancia y el efectivo control sanitario de los productos que la población consume.

Entiende que ello sería contradictorio con lo previsto por el artículo 16 del decreto, que en forma expresa dispone que las autoridades sanitarias de cada provincia, del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y de los municipios serán los responsables de aplicar el Código Alimentario Nacional dentro de sus respectivas jurisdicciones.

En consecuencia, considera que la interpretación que

la actora hace del decreto 815/99: a) limita el ejercicio pleno del poder de policía sanitaria sobre los establecimientos elaboradores de alimentos radicados en la provincia de Buenos Aires, cuyos productos hacen al tránsito federal o interjurisdiccional, ya que inhabilita a las autoridades sanitarias provinciales para el otorgamiento de registros que permitan a las empresas realizar con ellos el tránsito nacional; b) restringe la aplicación de políticas de fiscalización y control orientadas a asegurar la calidad alimentaria y el resguardo de la salud de la población y c) tiende a centralizar la burocracia administrativa y de gestión vinculada a la inscripción y recaudación, mientras que, por el otro, se descentralizan las responsabilidades asistenciales originadas por intoxicaciones alimentarias.

Puntualiza que, aun en el caso de que se mantenga lo dispuesto por el decreto 815/99, esta doble registración no resulta inconstitucional ni irrazonable puesto que esa norma nacional debe interpretarse como concurrente con las disposiciones locales.

Advierte que exigir el registro de los mentados productos por parte de la provincia no viola la ley nacional sino que aumenta el control estatal sobre el tránsito de productos alimenticios, lo cual se encuentra justificado cuando está en juego la salud de la población.

Concluye en que la legislación provincial se adecua al objetivo nacional en orden al control de los productos alimenticios en tránsito en su territorio y que el hecho de que exista ese mismo objetivo a nivel nacional amparado por el decreto 815/99 de ninguna manera determina un estado de incertidumbre o colisión que justifique esta acción.

Plantea, en subsidio, la inconstitucionalidad del decreto 815/99 (fs. 264 vta./265 vta.).

III) A fs. 239/240 y 510/513 dictaminan el señor Procurador Fiscal subrogante y la señora Procuradora Fiscal.

IV) A fs. 242/243 se declara la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y se hace lugar a la medida cautelar pedida.

V) A fs. 491/491 vta., la provincia demandada presenta su alegato y a fs. 493/506 vta., lo hace la parte actora.

Considerando:

1°) Que la presente demanda corresponde a la competencia originaria de esta Corte en virtud de lo dispuesto en los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional.

2°) Que el *thema decidendum* consiste en dilucidar si, tal como lo sostiene la actora, el decreto nacional 815/99 asigna al SENASA la competencia para otorgar los registros de los productos de origen animal de tránsito federal o interjurisdiccional, o si frente a los antecedentes que presenta el sub lite, ello también le corresponde a la provincia de Buenos Aires, como ésta pretende en ejercicio del poder de policía. En efecto, la discusión central en el sub júdice gira en torno a la concordancia, en el aspecto discutido en autos, entre la norma federal vigente en la materia y la pretensión de la Dirección de Laboratorio Central de Salud Pública del Ministerio de Salud Pública y Acción Social de la Provincia de Buenos Aires de regular la comercialización y venta de productos ya certificados por el organismo nacional SENASA.

3°) Que con referencia a la naturaleza de la acción intentada cabe recordar la tradicional doctrina de esta Corte con arreglo a la cual la procedencia de esta instancia está condicionada a que la situación planteada en la causa supere la indagación meramente especulativa o el carácter simplemente

consultivo, para configurar un "caso" que busque precaver los efectos de un acto en ciernes al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen federal (Fallos: 327:1108, considerando 2°).

Desde esta premisa y dado que no se requiere un daño efectivamente consumado, el Tribunal tiene dicho que para que prospere la acción de certeza es necesario que medie actividad administrativa que afecte un interés legítimo, que el grado de afectación sea suficientemente directo, y que aquella actividad tenga concreción bastante (Fallos: 328:502, causa "Elyen" y sus citas).

Del examen de los antecedentes acompañados por Molinos S.A. surge que se ha dado cumplimiento a los recaudos enunciados en orden a la admisibilidad de la acción impetrada, dada la existencia de una actividad concreta de la Dirección de Laboratorio Central de Salud Pública del Ministerio de Salud Pública y Acción Social provincial tendiente a hacer efectiva la registración que persigue, y que fue resistida por la actora. De ello dan cuenta las actas de comprobación, los telegramas e intercambio de notas, así como la manifestación de rechazo por parte de esa Dirección provincial a los descargos presentados (v. fs. 99/207, 366, 367/401, 463; ver también expediente administrativo n° 5100-21.726/04 venido *ad effectum videndi*).

4°) Que, con respecto al fondo del asunto, es necesario examinar en primer lugar el marco normativo en el que se desenvuelve la controversia, que se compone por el Código Alimentario Argentino —ley 18.284— (en adelante, CAA), reglamentado por el decreto 2126/71 y el decreto 815/99, que aquí se impugna, entre otras normas.

El CAA es el cuerpo legal rector del sistema en el cual se encuentran las regulaciones oficiales de los productos

alimenticios y establecimientos productores, elaboradores y comercializadores de dichos productos, envases, aparatos y accesorios para alimentos y técnicas analíticas afines.

A través del decreto 2126/71 se ordenó el texto del CAA y se declaró su vigencia en todo el territorio de la Nación, a cuyo efecto se estableció como autoridad de aplicación a las autoridades sanitarias nacionales, provinciales, o de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en sus respectivas jurisdicciones.

Más tarde, por medio del decreto 2194/94 se estableció el Sistema Nacional de Control de Alimentos con el objeto de asegurar el cumplimiento del CAA.

Por medio del decreto 660/96 se dispuso la elaboración de un proyecto de fortalecimiento del sistema de control sanitario, que contemplase una adecuada distribución de las competencias entre los organismos de las jurisdicciones involucradas y que asegurara el efectivo cumplimiento de las normas regulatorias pertinentes.

El decreto 815/99 modificó su similar 2194/94; la nueva disposición normativa, reglamentaria del CAA, también establece que el Sistema Nacional de Control de Alimentos será de aplicación en todo el territorio de la Nación Argentina, con el propósito de asegurar el fiel cumplimiento del CAA (artículos 1° y 2°), y dispone la incorporación a ese ordenamiento de toda otra normativa vigente relativa a la elaboración, transformación, transporte, distribución y comercialización de todos los alimentos para el consumo humano (artículo 3°).

Por medio del artículo 5º, se crea la Comisión Nacional de Alimentos en la órbita del Ministerio de Salud y Acción Social, que toma a su cargo tareas de asesoramiento, apoyo y seguimiento del sistema nacional de control de ali-

mentos, y se establecen las facultades y obligaciones que se detallan en el artículo 6°.

El artículo 12 deja en claro que el SENASA, en su calidad de ente autárquico de la Administración Pública Nacional, vinculado al Poder Ejecutivo Nacional a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, es el encargado de ejecutar la política que el gobierno dicte en materia de sanidad animal y vegetal y de velar por el cumplimiento del CAA, para aquellos productos que estén bajo su exclusiva competencia enumerados en los Anexos I y II al decreto sub examine.

Entre las facultades y obligaciones que el artículo 13 confía al SENASA en materia alimentaria, le incumbe: registrar productos y establecimientos, y ejercer la fiscalización higiénico-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.

Además, según los artículos 16 y 17, las autoridades sanitarias de cada provincia, del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y de los municipios serán responsables de aplicar el CAA dentro de sus respectivas jurisdicciones, y percibirán las tasas que abonen los establecimientos por la prestación de servicios en el área de su competencia.

Por último y en lo que aquí interesa el artículo 18 del decreto en examen dispone que las autoridades sanitarias de cada provincia y del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires registrarán productos y establecimientos que soliciten autorización para industrializar, elaborar, almace-

nar, fraccionar, distribuir y comercializar alimentos, con las excepciones dispuestas en el artículo 13, de acuerdo a los requisitos uniformes que se establezcan.

5°) Que, efectuada la reseña anterior, cabe poner de resalto que la cuestión planteada concierne al deslinde de competencias entre el Estado Nacional y los estados provinciales en torno a la regulación de productos alimenticios de origen animal de circulación nacional, es decir que se comercializan en más de una jurisdicción. Ello exige interpretar el alcance de las disposiciones legales relacionadas con respecto al ejercicio por parte de las provincias de los poderes no delegados en la Nación —artículo 121 de la Constitución Nacional— y a las facultades que la Ley Fundamental acuerda a los órganos del gobierno federal, a fin de determinar si como lo afirma la actora, el Estado local —con fundamento en el ejercicio del poder de policía— se ha arrogado funciones que no le competen, en exceso de sus facultades y lesión de derechos y garantías que le asisten.

6°) Que sabido es que el diseño del sistema federal en la Constitución Nacional reconoce la preexistencia de las provincias y la reserva de todos los poderes que éstas no hubiesen expresamente delegado en el gobierno central, a la vez que exige aplicar estrictamente la preeminencia de los poderes federales en las áreas en que la Ley Fundamental así lo estableció.

En el marco de estos principios esta Corte, al examinar el modo en que se realizan ambos plexos de potestades ha sostenido que los poderes de las provincias son originarios e indefinidos y los delegados a la Nación son definidos y expresos, pero aquellos poderes provinciales no pueden enervar el ejercicio razonable de los poderes delegados al gobierno federal, so pena de convertir en ilusorios los propósitos y

objetivos de las citadas facultades que fincan en la necesidad de procurar eficazmente el bien común de la Nación toda, en el que necesariamente se encuentran engarzadas y del cual participan todas las provincias (Fallos: 304:1186 y 312:1437).

Resulta de esencial importancia que la relación entre las provincias y la Nación se desenvuelva armónicamente, cuidándose una de no entorpecer la acción exclusiva de la otra y viceversa.

7°) Que entre los poderes delegados por las provincias al gobierno federal se encuentra la denominada "cláusula comercial", expresión que sintetiza la arraigada "doctrina de la corriente del comercio", originariamente concebida en los Estados Unidos de América por el juez Marshall en el caso "Gibbons v. Ogden" (9 Wheat,1) de 1824; noción ésta que la jurisprudencia posterior precisó más aún al aclarar su alcance y sentido, y que esta Corte ha receptado en sus decisiones más tempranas y de un modo constante (v. doctrina de Fallos: 154:104, y también 316:2865, in re "Empresa Gutierrez S.R.L."; 324:3048 y 327:1292, entre muchos otros).

En virtud de tal prerrogativa, el Congreso de la Nación, reguló la materia que da origen al presente litigio en el artículo 75, inciso 13 de la Constitución Nacional: "Corresponde al Congreso de la Nación reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí", y que tiene su correlato en lo dispuesto en el artículo 126 de la Ley Fundamental, que prohíbe a las provincias "expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior" (Fallos: 319:998 y 320:1302).

8°) Que, en el marco normativo referido al caso de autos cobra virtualidad la noción orgánica o integradora del término "comercio", la que describió esta Corte en Fallos: 154:104, al expresar que "El derecho de la Nación o del Con-

greso para reglamentar las comunicaciones entre las provincias es tan extenso y absoluto, que se convierte para el Congreso en el deber de vigilar que el intercambio entre los estados y la transmisión de ideas por cualquier clase de sistema, desde el correo a caballo hasta la telefonía, no sea obstruida o estorbada de un modo innecesario por la legislación de los estados (Cooley, Derecho Constitucional Reglamentario del Comercio, pág. 60)".

Esta concepción del comercio procura evitar que las actividades económicas interjurisdiccionales puedan ser entorpecidas, complicadas o impedidas por los estados provinciales, lo cual conspiraría contra la unidad del sistema federal y su regular funcionamiento.

9°) Que cuando se trata de interpretar el alcance de las atribuciones provinciales en el área abarcada por la llamada "cláusula comercial" debe acudirse a esa noción integradora de la actividad económica en el territorio nacional, que fue la base no sólo de la exclusividad de los poderes del Congreso en la regulación del comercio interprovincial, sino también de los que le competen en forma exclusiva en el dictado de la legislación común a ser aplicada dentro de los territorios provinciales, por las autoridades locales (Fallos: 324:3048, considerando 6°).

10) Que, a la luz de estos principios rectores en su aplicación al sub lite, resulta claro que el artículo 13 del decreto 815/99 acuerda a la autoridad nacional la facultad para registrar los productos, subproductos y derivados de origen animal de tránsito federal o internacional que están detallados en su Anexo I. En consecuencia, no hay duda de que el SENASA es el organismo competente —así lo establece el artículo 12 de esa norma— para registrar los productos y subproductos elaborados por Molinos Río de la Plata S.A., enun-

ciados con sus marcas respectivas en el escrito de demanda a fs. 213, y singularizados también en el informe del perito obrante a fs. 416/419.

11) Que sentado lo anterior el problema que aquí se genera es si a la registración ya existente expedida por la autoridad nacional (v. fs. 163/201), se le puede añadir la que la provincia de Buenos Aires pretende exigir, sin lesión a la cláusula constitucional del artículo 75, inciso 13.

La respuesta a este interrogante es negativa en la medida que tal imposición a actividades económicas netamente interjurisdiccionales, como la que se presenta en autos, altera e interfiere en la visión de mercado único que la cláusula comercial cristaliza en orden a la unidad del sistema federal. En estas condiciones, el hecho de exigir una nueva registración obstaculiza el tránsito de los productos en cuestión y afecta así la actividad comercial que cumple la empresa demandante.

12) Que esa conclusión surge aún con más fuerza si se repara en la disposición contenida en el artículo 36 del decreto 815/99, en cuanto establece que "Las habilitaciones, inscripciones, certificaciones de establecimientos, productos, transportes y depósitos que otorgue un organismo nacional en el área de su competencia, serán reconocidas y aceptadas por el otro y no implicará mayores costos".

La norma transcripta tiende a impedir que se dupliquen los costos; por consiguiente la nueva inscripción pretendida a nivel local no cumple ese propósito ya que comporta para la empresa, además de la tasa pertinente que paga al SENASA, el pago de la certificación exigida por el organismo provincial para la obtención de la certificación pertinente (v. fs. 255).

Más aún, la doble registración que la actora procura

evitar, implica una duplicidad de registros y de trámite y una doble imposición, como también problemas de rótulo final. Por lo tanto, también desde el punto de vista económico, administrativo y operativo resulta más eficiente que la inscripción de los productos de origen animal, de tránsito federal, se realice ante el SENASA.

13) Que resulta ilustrativo poner de resalto el procedimiento que se sigue a los fines señalados en el considerando precedente, y los controles que se efectúan con ese propósito en materia sanitaria en la órbita federal.

Las claras declaraciones testificales de fs. 315/317 y 319/320 son elocuentes al respecto.

Así, la tecnóloga en alimentos, Verónica María Capurro, supervisora de administración de productos de Molinos Río de la Plata S.A., sector comprendido en la Gerencia de Impuestos, Auditoría y Legales de esa empresa, indicó que "la legislación vigente en la Argentina en materia de alimentos exige el registro de productos y alimentos antes de que salgan a la venta, de que se comercialicen. Que en el caso de los de origen animal, las plantas que elaboran esos productos tienen una oficina del SENASA en la misma. Que ésta controla la elaboración de los productos, la entrada y salida de ellos y cada vez que hay que registrar un producto en el SENASA hay que llevar la monografía con los datos del producto firmada por el jefe de servicios aparte del apoderado de la empresa. Con ese documento avalado por el jefe de servicios en planta se registra el producto en SENASA central".

En cuanto a la registración de los productos dijo que el decreto 815/99 "le da competencia exclusiva al SENASA". Tras detallar el perjuicio comercial que acarrea a la empresa la intervención de Salud Pública de la provincia cuando considera no apto un producto ya aprobado por el SENASA,

relató el modo en que ello afecta la imagen de Molinos y Congelados como elaborador y de sus marcas frente a los clientes y a los consumidores, y observó que "la doble registración implicaría mayor costo ya que habría que abonar lo correspondiente al trámite en el SENASA y abonar también a Salud Pública de la provincia de Buenos Aires, en donde los valores de registro de productos son el doble que respecto al SENASA aproximadamente. Que más allá del tema económico afecta también la parte administrativa, complica los procedimientos ya que implica hacer dos presentaciones del mismo producto..." (fs. 316).

De su lado, el médico veterinario Rodolfo Guillermo Correa, coordinador de aprobación de productos alimenticios del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Alimentaria, ente autárquico dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación, observó que todo producto de origen animal que se elabore en plantas que están bajo el área de responsabilidad del SENASA —como en el caso de autos— que tienen tráfico federal y exportación, deben ser registradas ante dicho ente. Aclaró además "que como el grupo Molinos es propietario del Frigorífico Tres Cruces y productos cárnicos, deben presentar ante su área todos los productos a los efectos de la aprobación y registros". Afirmó que el SENASA "es el responsable del control higiénico y sanitario y de sanidad animal para la Argentina, por ser órgano del Poder Ejecutivo [...] Que a su vez es el responsable de tomar las medidas tendientes al mantenimiento del status zoosanitario del país. Por otra parte y de acuerdo a la ley federal de carnes y su modificatoria todo producto de origen animal que realice tráfico interjurisdiccional o exportación debe ser controlado y certificada su aptitud sanitaria por el SENASA" (fs. 319).

14) Que las declaraciones reseñadas precedentemente revelan el alcance de los rigurosos controles a los que el SENASA somete a los productos y subproductos de origen animal; se cumple entonces la fiscalización estatal suficiente en protección de la salud de la población, fin primordial de la legislación aplicable en materia sanitaria. La aprobación y registración por parte del SENASA permite que la autoridad de control sanitario nacional tenga conocimiento de todos los productos elaborados y ello conlleva que se encuentre en condiciones "de poder comunicar rápidamente a la población algún tipo de inconveniente sanitario que el producto puede ocasionar". El hecho de tener el registro "permite ubicar rápidamente al elaborador del producto" y la tramitación a ese fin "implica que el servicio conozca cómo esté formulado [el producto] y si alguno de sus componentes puede causar daño a la salud" (ver declaración del coordinador de aprobación a fs. 319/320, contestación a la tercera pregunta).

15) Que, tales extremos se observan por imperio de las disposiciones que integran el CAA y sus normas reglamentarias, según se ha examinado más arriba. A ello deben las provincias adecuar su actividad porque el artículo 31 de la Constitución Nacional dispone la primacía de las leyes dictadas de conformidad a sus preceptos, y aquellas disposiciones colocan la mentada registración bajo la potestad del gobierno federal cuando los productos de origen animal están destinados a circular por más de un estado.

Si se admitiese la coexistencia de poderes provinciales, al exigir una nueva registración de estos productos como pretende la provincia demandada, se produciría la interferencia que los constituyentes desearon evitar, como uno de los recursos más poderosos para asegurar el vínculo de la unión. Desde que hay comercio interprovincial establecido,

consiguientemente las provincias no pueden interrumpirlo con prohibiciones permanentes o transitorias sin exceder la esfera de competencia que le es propia (Fallos: 252:39). Tal como lo indicó el Tribunal en Fallos: 324:3048, resulta esencial atender a la imposibilidad de que los poderes locales dicten normas que obstaculicen o menoscaben el tráfico interprovincial, pues ello afecta el objetivo constitucional de asegurar un régimen uniforme que mantenga y consolide la unión nacional.

16) Que frente a lo dicho no puede más que concluirse que la provincia de Buenos Aires con su accionar ha invadido el ámbito de incumbencias del SENASA en el marco del Sistema Nacional de Control de Alimentos, competencias que, por el hecho del tránsito interjurisdiccional se encuentran reguladas por la Nación y reservadas a ella.

17) Que, en consecuencia, cabe afirmar que el SENASA es el organismo competente para registrar los productos de origen animal, previstos en el Anexo I al decreto 815/99, de tránsito federal o interjurisdiccional; en tanto corresponde a las autoridades sanitarias provinciales hacer lo propio con los productos y establecimientos que solicitan autorización para industrializar, elaborar, almacenar, fraccionar, distribuir y comercializar alimentos, pero siempre con las excepciones dispuestas en el referido artículo 13.

18) Que los propósitos expuestos en los considerandos del decreto 815/99 autorizan a concluir que con su dictado se buscó fortalecer el Sistema Nacional de Control de Alimentos en su aspecto sanitario, y aclarar el deslinde de competencias entre las jurisdicciones comprometidas, en el régimen del CAA. De ese modo, al determinar que ciertos productos de origen animal de tránsito federal sean autorizados por el organismo nacional se ha procurado asegurar el cumplimiento

eficaz y armónico del sistema.

Todavía puede agregarse a lo expresado que cuando el artículo 13 le impone al SENASA la obligación de hacer cumplir el CAA en el ámbito de su competencia y sus disposiciones reglamentarias, en cualquier parte del país, también le exige a ese organismo hacer cumplir el decreto sub examine con el mismo alcance. Ello sin perjuicio de que las autoridades sanitarias de cada provincia y del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y municipios sean las responsables de aplicar el CAA dentro de sus respectivas jurisdicciones (el subrayado no es original).

Desde esta óptica no se advierte obstáculo para el reconocimiento de los términos del decreto 815/99 por parte de la provincia de Buenos Aires, máxime frente a su adhesión al CAA por medio de la ley local 13.230, del 29 de septiembre de 2004 y el decreto provincial 2697/05.

19) Que, en estas condiciones, como bien lo señala la Procuradora Fiscal en su dictamen de fs. 513, la conducta de la Dirección del Laboratorio Central de Salud Pública del Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Buenos Aires en tanto pretende desconocer el decreto 815/99 (v. fs. 156) y en consecuencia regular la registración de productos de origen animal en tránsito federal ya certificados por el SENASA, colisiona con la legislación nacional e incurre en "una repugnancia efectiva entre una y otra facultad" (Fallos: 300:402), y conculca así el principio de supremacía federal consagrado en el artículo 31 de la Constitución Nacional (Fallos: 310:112; 321:1705; 323:1705).

20) Que las costas del juicio deben ser impuestas a la provincia de Buenos Aires de conformidad con el principio general que las impone a la vencida, según lo establece el artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial, toda vez

que la conducta asumida por la demandada hizo necesaria la promoción de este proceso.

Por ello y concordemente con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: Hacer lugar a la demanda, declarar aplicable el decreto nacional 815/99, y, en consecuencia, la improcedencia de la pretensión de la Dirección de Laboratorio Central de Salud Pública del Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Buenos Aires. Con costas a la vencida (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese, remítase copia de esta decisión a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese. ELENA I. HIGHTON de NOLASCO - CARLOS S. FAYT - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - JUAN CARLOS MAQUEDA - E. RAUL ZAFFARONI - CARMEN M. ARGIBAY.

ES COPIA

Nombre del actor: **Molinos Río de la Plata S.A.**

Nombre del demandado: **Provincia de Buenos Aires.**

Profesionales intervinientes: **Dres. Ricardo M. Gordó Llobel y Gabriel C. Monrabal, en calidad de apoderado de la actora; Alejandro Fernández Llanos y Luisa M. Petcoff, en calidad de apoderada y patrocinante respectivamente.**

Ministerio Público: **Procuradora Fiscal, Dra. Laura M. Monti.**