



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 21 de Marzo de 2023

Vistos los autos: "Zárate, Enrique Augusto c/ SENASA s/ amparo ambiental".

Considerando:

Que esta Corte comparte y hace propios los fundamentos y conclusiones del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, a cuyos términos se remite por razones de brevedad.

Por ello, se declara admisible el recurso extraordinario interpuesto, se revoca la sentencia en cuanto ordena a la demandada realizar un mínimo de seis inspecciones y veinticuatro monitoreos al año en los mercados de concentración y de productores de la ciudad de Rosario y se la confirma en lo demás que resuelve. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Recurso extraordinario interpuesto por el **Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)**, demandada, representada por el **Dr. Leonardo Martín Di Paolo**.

Traslado contestado por **Enrique Augusto Zárate**, letrado en causa propia.

Tribunal de origen: **Cámara Federal de Apelaciones de Rosario, Sala A.**

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal n° 1 de Rosario.**



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

-I-

A fs. 506/511 la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario confirmó parcialmente la sentencia de la instancia anterior que hizo lugar al amparo promovido por el actor -con sustento en lo dispuesto por los arts. 41 y 42 de la Constitución Nacional y 32 de la ley 25.675- contra el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA, en adelante) con el objeto de que se instrumentaran acciones o medidas tendientes a que se practiquen periódicamente controles, inspecciones y análisis en el Mercado de Concentración Fisherton y el Mercado de Productores de Rosario sobre frutas, verduras y hortalizas provenientes de otras provincias argentinas, a efectos de detectar la presencia de biocidas, plaguicidas u otros agrotóxicos.

En consecuencia, ordenó que la demandada: 1) dispusiera una cantidad de inspecciones y monitoreos suficientes y adecuados de los vegetales (frutas/verduras/hortalizas) que realizan tráfico federal y que se comercializan en la ciudad de Rosario, para cumplir efectivamente su objetivo de obtener los alimentos inocuos para el consumo humano y animal, que no pueden ser inferiores a seis (6) inspecciones y veinticuatro (24) monitoreos por año; 2) abordara esta problemática aunando esfuerzos en forma cooperativa y coordinada con las demás autoridades sanitarias (provincial y municipal) para lograr la

eliminación y minimización de la presencia de contaminantes en valores no permitidos en los vegetales mencionados en el punto a); 3) diera publicidad a lo actuado en virtud de lo dispuesto por la ley 27.275. Finalmente, modificó la suma fijada en concepto de honorarios profesionales.

Para decidir de este modo, el tribunal consideró que los argumentos esgrimidos con respecto a la inexistencia de perjuicio actual, inminente y concreto, a la ausencia de caso judicial y a la falta de legitimación del accionante, no fueron puestos a consideración del magistrado de la instancia anterior, lo que vedaba su tratamiento. Por otra parte, la pretendida falta de legitimación debió haber sido motivo de una excepción previa, lo que hubiera resultado improcedente por aplicación del art. 16 de la ley 16.986.

En cuanto a la indebida injerencia en las funciones exclusivas y específicas del SENASA por parte del Poder Judicial al imponer pautas de actuación sin fundamentación legal alguna, la cámara entendió que la decisión de primera instancia se encontraba fundada en la profusa normativa que citó detalladamente -en particular la dictada por el propio organismo demandado-, en criterios doctrinales de especialistas y en fallos del Alto Tribunal atinentes a diversos aspectos del tema. Añadió que no encontraba arbitrariedad alguna en tanto la sentencia sólo fijaba pautas para el cumplimiento de la función específica del SENASA, la cual habría sido omitida por dicho organismo. En lo que se refiere a la prueba colectada, detallada y analizada minuciosamente, señaló que la condenada tampoco la había refutado eficazmente, motivo por el cual era inadmisibles el reproche de violación a la división de poderes, desde que se



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

trataba de una situación excepcional que habilitaba el control jurisdiccional sobre el proceder de la Administración, lo que ocurre cuando un derecho fundamental se encuentra vulnerado o corre un riesgo inminente en tal sentido.

-II-

Disconforme con este pronunciamiento, la demandada interpuso el recurso extraordinario de fs. 519/535, que fue concedido a fs. 549/550 por encontrarse en juego la interpretación de normas de carácter federal y por la gravedad institucional que se hallaría configurada.

En lo sustancial, aduce que se ha incurrido en un equívoco por desconocimiento de la normativa que regula la actividad de los distintos actores de la cadena de producción alimentaria. Tras realizar una reseña de las normas que se refieren a las obligaciones y responsabilidades de los distintos actores que intervienen en la cadena alimentaria (producción, elaboración, comercialización y consumo de alimentos) y de las que establecen las funciones que cumple el SENASA, sostiene que los responsables de la aplicación del Código Alimentario Nacional en las respectivas jurisdicciones son las autoridades sanitarias provinciales, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los municipios, los cuales están encargados de realizar los controles en bocas de expendio.

Señala que se encuentra facultada para establecer los procedimientos y sistemas para el control público y privado de

la sanidad y calidad de los vegetales, adecuando los sistemas de fiscalización y certificación higiénico-sanitarias que se utilizan. Pone de resalto que los mandatos han sido debidamente ejecutados mediante los controles implementados en el ámbito de la ciudad de Rosario, los cuales han sido periódicos, proporcionados, razonables y conformes a la misión específica de ese organismo federal.

Afirma que la sentencia apelada efectúa una interpretación de la normativa que no se ajusta a su texto ni al reparto de competencias que dispuso la Constitución Nacional al instituir un régimen federal de gobierno. Añade que el fallo propicia una sustitución en cuanto al criterio para establecer la frecuencia o periodicidad y alcance concreto de los controles sanitarios en cuestión que tampoco se ajusta a los preceptos de rango constitucional, legal y reglamentario que regulan la materia. Señala que la causa y la finalidad de la división de poderes es la especialización para el debido cumplimiento de las diversas funciones que deben satisfacer los Estados y que las competencias atribuidas al SENASA por el ordenamiento tienen una especificidad de orden técnico que difícilmente el organismo jurisdiccional esté en condiciones de arrogárselas y sustituirlo en su ejercicio.

Concluye en que ha ejercido de manera legal y correcta sus facultades, realizando una serie de controles periódicos, constantes y regulares en los mercados de la ciudad de Rosario abocados al comercio de alimentos vegetales de carácter interjurisdiccional y considera que la sentencia apelada no encuentra fundamento jurídico que justifique la sustitución del organismo en una materia cuyos resortes le son privativos en



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

atención a su alto grado de especialización técnica y su inserción dentro de los cuadros de la Administración Pública descentralizada.

-III-

A mi modo de ver, el recurso extraordinario interpuesto es formalmente admisible, toda vez que se halla en juego la interpretación y aplicación de normas de carácter federal y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido contraria a las pretensiones que la apelante funda en ellas (art. 14, inc. 3°, de la ley 48).

-IV-

Ante todo, considero que, a fin de dilucidar las cuestiones debatidas en autos, es preciso recordar que el SENASA es un organismo descentralizado con autarquía económica-financiera y técnico-administrativa, dotado de personería jurídica propia en el ámbito del derecho público y privado, en jurisdicción del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y es el encargado de planificar, ejecutar y controlar el desarrollo de las acciones previstas en la ley 27.233 (art. 5°).

Mediante el decreto 815/99 se dispuso que el SENASA debe, entre otras obligaciones y facultades, ejercer la fiscalización higiénico-sanitaria de los productos y subproductos de origen vegetal en las etapas de producción y acopio, en especial debe fiscalizar que no sean utilizados en

los lugares de producción elementos químicos o contaminantes que hagan a los alimentos no aptos para el consumo humano (art. 13, inc. d). A fin de ejercer el control de aquellos productos en cuanto realizan tráfico federal, mediante la resolución 493/11 -SENASA- se implementó el Sistema de Control de Frutas y Hortalizas (SICOFHOR) para la identificación, monitoreo, vigilancia y diagnóstico de frutas, verduras y hortalizas. El objeto de dicho sistema fue delimitado por la resolución 637/11 -SENASA- así como también su aplicación en todo el territorio de la República Argentina, en el marco de las competencias establecidas por la ley 18.284 y los decretos 1585/96 y 815/99.

Por otra parte, se implementó el Programa de Control de Residuos e Higiene de los Alimentos (CREHA) con el objetivo de afianzar la sanidad y la inocuidad de los alimentos para minimizar los riesgos y contar con un nivel adecuado de protección para la salud de los consumidores (v. resolución -SENASA- 125/98), que depende de la Coordinación de Vigilancia y Alerta de Residuos y Contaminantes (COVARC).

Posteriormente fue sancionada la ley 27.233, que declaró de interés nacional la sanidad de los animales y vegetales, la prevención, el control y la erradicación de las enfermedades y de las plagas que afecten la producción silvoagropecuaria nacional, la flora y la fauna, la calidad de las materias primas producto de las actividades silvo-agrícolas, ganaderas y de la pesca; así como también la producción, inocuidad y calidad de los agroalimentos, los insumos agropecuarios específicos, el control de los residuos químicos y contaminantes químicos y microbiológicos en los alimentos y el



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

comercio nacional e internacional de dichos productos y subproductos.

De lo expuesto precedentemente se desprende que la demandada, en su carácter de autoridad de aplicación, cuenta con suficientes atribuciones y obligaciones para establecer, en lo que aquí interesa, los procedimientos, programas y sistemas de control público y privado de la sanidad y la calidad de los alimentos de origen vegetal provenientes del tráfico federal, así como también para adoptar las medidas de prevención, monitoreo, servicios de alarma y fiscalización más convenientes, de conformidad con lo dispuesto por el ordenamiento vigente. Ambas partes coinciden en este punto, en que el Código Alimentario Nacional debe observarse en todo el territorio nacional y en que los responsables de su aplicación en las respectivas jurisdicciones son las autoridades nacionales, provinciales, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los municipios.

Habida cuenta de ello, la cuestión a resolver en el *sub lite* radica en determinar si la cámara, al considerar probada la omisión y ordenar las medidas que el SENASA debe poner en práctica en cuanto al control de los alimentos, a la coordinación de acciones con las demás autoridades sanitarias y a la publicidad de lo actuado, ha interferido con el cumplimiento de su misión específica y le ha impuesto cargas y obligaciones que no surgen de las normas aplicables.

Existe una primera cuestión a examinar que se vincula con el cumplimiento por parte del SENASA, en forma oportuna y suficiente, de sus funciones de fiscalización y control sobre frutas, verduras y hortalizas provenientes del tráfico interjurisdiccional a fin de asegurar la inocuidad de aquellos alimentos para el consumo humano de la población de la ciudad de Rosario. Al respecto, el *a quo* consideró acertada la afirmación de la jueza de primera instancia en el sentido de que la prueba colectada, detallada y analizada minuciosamente permiten demostrar que la demandada omitió cumplir su función específica y que "surgen evidentes riesgos para la alimentación de la población en función del resultado de los análisis efectuados sobre distintos productos".

Tales aspectos de hecho y prueba no fueron objeto de una crítica adecuada y fundada por la recurrente, quien se limitó a afirmar dogmáticamente que ha realizado numerosos controles en los mercados de conformidad con su misión específica y que la sentencia apelada interpretó de manera errónea las normas que determinan el reparto de competencias en la materia. Por lo demás, al insistir en esta postura, soslaya que la demanda se encuentra dirigida a obtener la realización efectiva y adecuada de las tareas de fiscalización en un mercado de concentración y otro de productores de la ciudad de Rosario, motivo por el cual resulta inconducente hacer hincapié en que las autoridades municipales tienen asignado el control sobre las denominadas bocas de expendio.

Sentado lo anterior, corresponde determinar si la cámara ha incurrido en un exceso jurisdiccional en cuanto ordenó a la demandada: a) que disponga una cantidad de inspecciones y



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

monitoreos suficientes y adecuados de los vegetales (frutas/verduras/hortalizas) que realizan tráfico federal y que se comercializan en la ciudad de Rosario, que no pueden ser inferiores a seis inspecciones y veinticuatro monitoreos por año; b) que aborde esta problemática aunando esfuerzos con forma cooperativa y coordinada con las demás autoridades sanitarias (provincial y municipal) para lograr la eliminación y minimización de productos contaminantes; y c) que dé publicidad a lo actuado en función de lo dispuesto por la ley 27.275.

Al respecto, cabe recordar que V.E. ha establecido que corresponde al Poder Judicial de la Nación buscar los caminos que permitan garantizar la eficacia de los derechos, y evitar que estos sean vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y de tomar decisiones en los procesos que se someten a su conocimiento; y añadió que no debe verse en ello una intromisión indebida del Poder Judicial cuando lo único que hace es tender a tutelar derechos, o suplir omisiones en la medida en que dichos derechos pueden estar lesionados (v. doctrina de Fallos: 331:2925; 339:1423; 343:1332, entre otros).

Sobre la base de dicha doctrina, se advierte que, en principio, las medidas ordenadas por la cámara se ajustan a tales directrices, toda vez que tienden a lograr que la autoridad de aplicación ejerza el control que le compete con respecto a los productos de origen vegetal que realizan tráfico federal para ser comercializados en los grandes mercados de la

ciudad de Rosario y, de este modo, cumpla con una política pública necesaria para el disfrute del derecho a la salud protegido por la Constitución Nacional, en tanto ello se traduce en la obtención de alimentos inocuos para el consumo humano y animal.

Sin embargo, entiendo que asiste razón a la apelante en cuanto sostiene que no corresponde a los magistrados de la causa establecer el alcance del control, lo que ocurre con la indicación de las condiciones que debe reunir el plan a llevar a cabo por el SENASA, incluyendo específicamente una cantidad mínima de seis inspecciones y veinticuatro monitoreos al año. Si bien es cierto que, una vez verificada la omisión de un deber legal, la sentencia puede condenar a la demandada a poner fin a dicha situación según los términos en que se trabó la litis, tal circunstancia no justifica que se ordene el modo preciso en que debe realizar su tarea de control sobre los alimentos de origen vegetal en los mercados antes mencionados.

Con relación a este aspecto, resulta evidente que la sentencia apelada sustituyó a la Administración en la determinación de las políticas relativas al control sanitario de los alimentos (verduras, frutas y hortalizas en el caso) y también en la apreciación de criterios de oportunidad, mérito o conveniencia en cuestiones que presentan un importante contenido técnico, reemplazando así la actividad del organismo competente mediante directivas concretas que se traducen en una suerte de plan de inspecciones y monitoreos que la demandada debe observar, con sustento únicamente en "la índole de la acción intentada y el marco fáctico subyacente" (v. sentencia de



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

primera instancia obrante a fs. 431/455 confirmada por la cámara).

En tales condiciones, entiendo que lo resuelto por el a quo en lo que se refiere a este punto aparece como un exceso jurisdiccional en menoscabo de los poderes y funciones atribuidos a las autoridades administrativas por las leyes que las instituyen y les confieren sus competencias respectivas (doctrina de Fallos: 321:190). En la especie, ello afecta al SENASA en el ejercicio de la política estatal en el área de su competencia, motivo por el cual la resolución recurrida aparece desprovista de suficiente sustento, en tanto ordena la cantidad mínima de inspecciones y monitoreos a realizar por año, lo que importa un significativo grado de injerencia en sus facultades.

-v-

Opino, por lo tanto, que corresponde declarar la admisibilidad formal del recurso extraordinario interpuesto, revocar la sentencia apelada en cuanto ordena a la demandada realizar un mínimo de seis inspecciones y veinticuatro monitoreos al año en los mercados de concentración y de productores de la ciudad de Rosario y confirmarla en lo demás que decide.

Buenos Aires, de diciembre de 2020.