

HISTORIA DE LA REGULACIÓN DEL DERECHO ALIMENTARIO EN ARGENTINA (1880-1970)

HISTORY OF THE REGULATION OF FOOD LAW EN ARGENTINA (1880-1970)

Por MARÍA EUGENIA MARICHAL *

RESUMEN:

Este trabajo reconstruye la conformación de un ordenamiento jurídico sobre el control de los alimentos en Argentina. Se argumenta que este proceso de juridización fue impulsado y desarrollado por un conjunto de expertos bromatólogos del Estado. Se analiza dicho proceso identificando y describiendo tres grandes períodos: la emergencia de una red institucional y organizativa; la ordenación del núcleo de la normativa de control alimentario; y una supuesta codificación alimentaria que finalmente estabilizó el régimen nacional. El código alimentario argentino puede ser caracterizado como un código “sui generis”, en la medida que está compuesto por normas reglamentarias ajustadas a un molde codificador y se encuentra abierto a la permanente reforma debido a la necesidad de mantenerse actualizado ante los avances científicos técnicos que se producen en la materia.

PALABRAS CLAVES: Evolución del ordenamiento jurídico alimentario - Oficinas Químicas - código alimentario argentino.

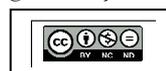
ABSTRACT:

This paper reconstructs the configuration of a legal order for food control in Argentina. It is argued that this juridization process was driven and developed by a group of state food expert. This process is analyzed identifying and describing three major periods: the emergence of an institutional and organizational network; the order of the food control legislation; and an alleged food codification that finally stabilized the national regime. The Argentinean Food Code could be considered as a sui generis code. It is composed by regulatory norms adjusted to a codified form. It is open to permanent reform due to the necessity of being updated facing the scientific and technological advances produced in the field.

KEYWORDS: Food law evolution - Chemical Offices - Argentinean Food Law Code.

Original recibido: 01/07/2016.
Original aceptado: 20/10/2016.
Original recibido con cambios: 01/11/2016.

* Becaria Posdoctoral de CONICET (Argentina), radicada en el Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Docente de *Introducción al Derecho y Filosofía del Derecho* (en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales/UNL) y de *Ciencia, Tecnología y Sociedad* (en la Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas/UNL). E-mail: marichal@fcjs.unl.edu.ar



Sumario:

I. INTRODUCCIÓN. II. PERÍODO FUNDACIONAL. LA EMERGENCIA DE UNA RED ORGANIZATIVA DEL CONTROL ESTATAL DE ALIMENTOS. 1. Primeras normas jurídicas y organismos estatales de control. 2. El “conglomerado” de Oficinas Químicas y sus funciones. 3. La labor jurídica de los expertos bromatólogos. III. HACIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA RED DE CONTROL ALIMENTARIO. 1. La centralización organizativa. La creación de la Dirección Nacional de Química (1949). 2. La cuestión del instrumento normativo: ¿código o reglamento? 3. El núcleo de la ordenación nacional: el reglamento alimentario de 1953. IV. LA PRETENDIDA CODIFICACIÓN ALIMENTARIA. 1. La paulatina ordenación de la normativa alimentaria provincial. 2. El dictado del código alimentario argentino (1969). 3. Un código *sui generis*. V. A MODO DE CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende ser un primer paso en la reconstrucción de las bases sobre las que se constituyó un ordenamiento jurídico para el control de los alimentos en Argentina. No sólo interesa la recopilación y sistematización de las numerosas normas jurídicas del sector alimentario, sino también la creación y evolución de organismos públicos especiales para aplicarlas, todo lo cual constituye una parte poco explorada del derecho. En el este sentido, el presente trabajo es una primera aproximación al estudio histórico del derecho de los alimentos. La pregunta que orienta esta búsqueda es comenzar a comprender por qué este complejo sector del derecho no ha sido percibido como objeto de estudio por la doctrina jurídica. Nuestra hipótesis para responder este interrogante es que históricamente el área nace colonizada por científicos expertos en esos saberes disciplinares. La producción de la normativa jurídica formó parte de la estrategia de legitimación de estas élites técnicas de la burocracia estatal. En paralelo a la construcción de los principios y reglas que sostuvieran la emergente disciplina bromatológica, ordenaron mediante el derecho su labor de control de los alimentos en los organismos estatales.

Nos interrogamos particularmente acerca de los instrumentos normativos que han sido utilizados para regular el control de los alimentos, intentando comprender las razones que condujeron al dictado de un código alimentario en el año 1969 y el significado de esta “codificación” del área, dado que a pesar de estar contenidas en un “código”, las normas que estructuran y mantienen actualizada la normativa alimentaria provienen en su gran mayoría del Poder Ejecutivo. Se trata

de decretos presidenciales y resoluciones ministeriales que tienen el efecto de modificar periódicamente los contenidos codificados¹.

Este trabajo se vale de algunos conceptos provenientes de los estudios históricos sobre los saberes de Estado, sus actores y agencias, en la medida que la construcción de la normativa alimentaria se comprende como parte de un proceso de legitimación de las ciencias de los alimentos y otros saberes técnicos que a partir de finales del siglo XIX los Estados necesitaron en su proceso de consolidación e institucionalización².

La recopilación que aquí se intenta no persigue el fin de completar detalladamente una cronología de los antecedentes históricos-jurídicos del derecho alimentario desde la primera norma dictada en el territorio hasta la actualidad³, sino identificar en el siglo XX períodos claves del proceso de institucionalización del control público de los alimentos. A estos fines, se distinguen tres grandes períodos: un período fundacional en el cual emerge la primera red institucional y organizativa que sobre el control de los alimentos se registra en Argentina (apartado II); un período de ordenación en el que se institucionaliza el núcleo central de la normativa alimentaria (apartado III); y por último, el período de una supuesta “codificación” (según la denominación elegida por sus proponentes) que amplió territorialmente la normativa y estabilizó el régimen (apartado IV).

¹ Por ejemplo, luego de las reformas en la estructura de Administración Pública Nacional que tuvieron lugar en los años 1990, mediante el Decreto N° 2194 de 1994, se creó un Sistema Nacional de Control de Alimentos para resolver conflictos de competencias y superposición de controles, “con el objetivo de asegurar el fiel cumplimiento del código alimentario argentino” (Art. 1). El decreto establece, entre otras, normas de reparto de competencia entre las jurisdicciones involucradas, normas sobre importación y exportación de alimentos, establece sanciones y crea una Comisión Nacional de Alimentos para coordinar el sistema. También confluyeron para el dictado de este decreto, razones de orden regional (la expresamente reconocida necesidad de facilitar el proceso de integración en el marco del Mercosur) e internacional, tales como la adaptación a ciertos parámetros de estandarización del control alimentario, necesarios desde la incorporación del país a la Organización Mundial del Comercio, en 1994. EZZEDDIONE BOUTRIF, “The new role of Codex Alimentarius in the context of WTO/SPS agreement”, en *Food Control*, núm. 14 (2003), pp. 81-88; MARÍA EUGENIA MARICHAL, “La OMC y el proceso de globalización de la regulación alimentaria”, en *Revista de Derecho Internacional* 12, núm. 2 (2014), pp. 307-321.

² Estos estudios han venido indagando para el caso argentino el modo en que se articularon la producción de conocimiento (social) y proceso de constitución del Estado moderno, conceptualizando la conformación de elites técnicas estatales de dicho proceso. FEDERICO G. NEIBURG y MARIANO BEN PLOTKIN, *Intelectuales y expertos: la constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, 2004; MARIANO BEN PLOTKIN y EDUARDO ZIMMERMANN (Eds.), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2012.

³ En esta investigación sólo consideramos las normas jurídicas sancionadas luego del proceso de institucionalización del Estado nacional, que situamos en la década de 1880. OSCAR OSZLAK, *La formación del Estado argentino: Orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires, Ariel, 2004; OSCAR OSZLAK, *La conquista del orden político y la formación histórica del Estado argentino*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, 1982.

Finalmente, estableceremos algunas conclusiones preliminares (apartado V) acerca de las particularidades que reviste el régimen alimentario contenido en el corpus denominado código alimentario, resultante del proceso recorrido.

II. PERÍODO FUNDACIONAL. LA EMERGENCIA DE UNA RED ORGANIZATIVA DEL CONTROL ESTATAL DE ALIMENTOS

I. Primeras normas jurídicas y organismos estatales de control

El control sanitario fue una de las grandes áreas de actuación pública que el embrionario Estado Nacional asumió como función, expropiando actividades tradicionalmente realizadas en forma privada⁴. Esto requirió el progresivo dictado de normas jurídicas que regularan dicha fiscalización estatal y la correlativa creación de organismos técnicos para aplicarlas.

La naciente industria nacional fue mayormente de alimentos y lograba proveer al consumo local inmediato⁵. Las primeras normas jurídicas sobre alimentos y bebidas que se dictaron en Argentina tenían por objeto ítems regulados individualmente, debido al volumen de producción o por su importancia en términos comerciales. Se trataba en general de normas locales⁶, excepcionalmente se regulaban mediante leyes nacionales⁷.

⁴ OSZLAK, *La formación del Estado argentino...*, cit.

⁵ Las primeras fábricas que se registran en Argentina eran de galletitas, de aceite (de lino y de maní) y molinos harineros. “En 1913, se contaron 22 establecimientos... se trataba de cervecerías, fábricas de alcohol y aguardiente. La industria de la alimentación preveía el 91 % del consumo en 1910 y abarcaba el 47 % de la industria nacional”. TOMÁS BUCH y CARLOS SOLIVÉREZ, *De los quipus a los satélites: historia de la tecnología en la Argentina*, Colección Ciencia, tecnología y sociedad, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2011, p. 295.

⁶ La policía de control de los alimentos era considerada “la acción más importante que sin lugar a dudas le está reservada a los municipios”, porque los alimentos de primera necesidad y de rápido consumo como la carne, pan, leche o frutas, no podían ser controlados eficazmente por el Estado nacional, con sus órganos lejos del sitio donde se venden y consumen. ALCIDES GRECA, *Derecho y ciencia de la administración municipal. Antecedentes históricos de los poderes comunales de policía-sanidad-asistencia social*, 2º vol., tomo II, Santa Fe, Imprenta de la Universidad, 1943, p. 289.

⁷ En lo que hace a la regulación del comercio, “en los primeros tiempos, y hasta 1930, predominó la política del liberalismo económico, y se dictaron muy pocas normas limitativas o reguladoras”. RICARDO ZORRAQUIN BECÚ, *Historia del Derecho Argentino. Tomo II (1810- 1969)*, vol. IX, Colección de estudios para la Historia del Derecho argentino, Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Instituto de Historia del Derecho "Ricardo

La aplicación de estas normas requería la puesta en práctica de un conjunto de actividades de control sobre las sustancias alimenticias reguladas. La complejidad y especificidad de las tareas hizo necesaria la creación de organismos especiales que se denominaron “Oficinas Químicas”. Se trataba precisamente de oficinas o dependencias situadas en las Aduanas nacionales o en Municipios de ciudades en que se producían y circulaban importantes volúmenes de alimentos, materias primas y/o productos alimenticios elaborados. Consistían esencialmente en laboratorios de pruebas y controles de alimentos, bebidas y otras sustancias químicas como los alcoholes⁸. Se desarrollaba también allí la actividad administrativa e impositiva vinculada a estos controles, necesaria para cumplir con la función de fiscalización requerida por las normas jurídicas que los regulaban. En general, estas primeras leyes nacionales sobre alimentos y bebidas tenían por objeto productos de importación, mayormente bebidas alcohólicas, las cuales actualmente no son consideradas estrictamente un producto alimenticio (pues no aportan nutrientes al organismo humano) pero que históricamente han sido reguladas conjuntamente con los alimentos⁹.

La Oficina Química Municipal de la ciudad de Buenos Aires, creada en el año 1883, es la primera de su tipo. Esta Oficina Química “conforme a la similar con

Levene”, Perrot, 1970, p. 326. Sólo en algunos casos, por la circulación interprovincial de los productos o bien cuando se trataba de productos importados, se dictaron leyes nacionales sobre alimentos durante este período. Así sucedió por ejemplo con los vinos, cuya elaboración, comercio y circulación se reglamentó tempranamente (Ley N° 3029 sobre Reglamentación del Comercio de Vinos, sancionada el 27 de octubre de 1893) o con el contralor de la carne vacuna (mediante la Ley N° 3959 de 1902 sobre Policía Sanitaria Animal, la cual con numerosas normas modificatorias y complementarias, se encuentra aún vigente).

⁸ Más clara es la denominación que recibieron estos primeros organismos estatales en Brasil. Allí se conocieron como *Laboratórios de Análises* nacionales o municipales. FRANCISCO ALBUQUERQUE, “Das leis sobre fiscalizaçõ de gêneros alimentícios e de matérias primas destinadas ao fabrico dos mesmos”, en *Actas de trabalho, 7ª secção*, vol. VI, 3º Congresso Sul-americano de Chimica, Rio de Janeiro-São Paulo, 1937, pp. 114-116.

⁹ La mencionada ley sobre Reglamentación de Vinos, por ejemplo, establecía por primera vez en forma las condiciones de producción de los vinos nacionales y el procedimiento para el control de los vinos importados: “los que hagan comercio de vinos deberán, al introducirlos de Europa y expenderlos en la República, someterlos al examen de las oficinas químicas municipales respectivas, de acuerdo con sus reglamentaciones y antes de obtener su despacho de las aduanas” (Art. 8). La misma práctica se establecía para los vinos de otra procedencia, y “los vinos que se vendan en las provincias seguirán igual examen por parte de las oficinas químicas respectivas” (Art. 9). Previo a esta ley, sólo se regulaban algunas “exigencias del análisis químico para determinar la graduación alcohólica de los vinos, bebidas y licores que se introducían en plaza” mediante las leyes de aduanas. DIONISIO BARREIRO, “Breve Historia de la Dirección General de Oficinas Químicas Nacionales”, en *Anales de la Dirección General de Oficinas Químicas*, núm. 1, 1948, pp. 7-10.

asiento en París, sirvió de modelo para la habilitación de otras oficinas similares en distintas ciudades argentinas¹⁰.

En 1894 se crea una Sección Nacional de Química bajo la órbita de la Oficina Química Municipal de Buenos Aires. Al poco tiempo se crea la primera Oficina Química de rango nacional del país, también en esa ciudad, atendiendo la expansión de la legislación impositiva y a la intensificación del comercio exterior de alimentos¹¹. En los años siguientes se crearon en el resto del país Oficinas Químicas Nacionales¹².

En relación a este primer período que hemos identificado, los historiadores de la química relatan que los exámenes practicados en las Oficinas Químicas nacionales se integraban “a la acción oficial como elemento fundamental, probatorio de calidad y constitución de toda clase de elemento comercial”, explicando que en dichas Oficinas “se ejecutaban análisis para fijar riquezas de minerales de acuerdo al Canon Minero, o para dictaminar sobre el grado alcohólico de una bebida, o para certificar su pureza en una adquisición del Estado, etcétera¹³. La determinación de la composición de estas sustancias era un dato

¹⁰ MANUEL GUATELLI, “Oficina Química Municipal”, en NOEMÍ ABIUSSO, *Evolución de las Ciencias en la República Argentina 1923-1972*, Buenos Aires, Sociedad Científica Argentina, 1981, p. 82. Su origen puede rastrearse al 15 de febrero de 1881, cuando se encomienda al Doctor Pedro Arata (un reconocido profesor de química de la Universidad de Buenos Aires) un viaje para estudiar la organización del laboratorio parisino, con el objeto de orientar el diseño de una oficina similar en la ciudad de Buenos Aires. Dicha oficina fue el primer laboratorio oficial de este estilo en América del Sur. PEDRO ARATA, “Informe al Presidente de la Municipalidad de la Capital sobre el Laboratorio Químico de la ciudad de París”, en *Anales de la Sociedad Científica Argentina*, vol. XV, 1883, pp. 170-187.

¹¹ Como fecha oficial de su fundación puede considerarse el 13 de febrero de 1896, cuando se emite un decreto que establece: “habiendo dispuesto la ley de presupuesto vigente que se reorganice la Oficina Química Nacional... el “Presidente de la república, decreta: art. 1º Nombrase al doctor Luis Huidobro, jefe de la Oficina Química Nacional. art. 2º El jefe nombrado indicará al Departamento de Hacienda, a la mayor brevedad, los medios necesarios para la instalación de la referida oficina, así como proyectará el reglamento interno de la misma...”. Decreto (no numerado) “nombrando al doctor Luis Huidobro, Jefe de la Oficina Química Nacional”, del 13 de febrero de 1896. Boletín Oficial, tomo XI- del III año, núm. 773, p. 361.

¹² En Rosario se crea en junio de 1897; en San Juan, en 1898; en Córdoba, en 1900, pero fue suprimida en 1917; en Bahía Blanca, en 1906, pero funcionó sólo hasta 1915; en Mendoza, Salta y Gualeguaychú, en 1909; y en octubre de 1913, se crean las de Tucumán, Corrientes y Concepción del Uruguay, funcionando éstas dos últimas hasta 1916. BARREIRO, “Breve Historia...”, cit.

¹³ EVARISTO BUEZAS, “Síntesis Histórica de la Dirección Nacional de Química (1923-1972)”, en NOEMÍ ABIUSSO, *Evolución de las Ciencias en la República Argentina 1923-1972*, vol. IX, Buenos Aires, Sociedad Científica Argentina, 1981, pp. 80-81. La Administración General de Impuestos Internos era, después de Aduana, el segundo organismo rentístico del país y necesitaba la permanente colaboración de las Oficinas Químicas Nacionales. Además de estos organismos, otros frecuentes usuarios de los laboratorios de las Oficinas Químicas fueron la Dirección de Impuestos, la Dirección General de Importación y Exportación, la

importante pues representaba la base para el cálculo de los tributos a los que estaba sujeta su importación. Es decir que la *ratio legis* de esta temprana manifestación de legislación alimentaria radicaba en la ordenación del comercio y circulación de las mercaderías, con una finalidad no sólo de orden público sino de recaudación fiscal. Aún no se consideraba al producto alimenticio esencialmente como objeto que puede dañar la salud humana. La cuestión del control de los alimentos propiamente dicho se situó durante estas primeras décadas en la zona “periférica” o de detalle que constituyen los reglamentos, siendo las leyes sobre comercio, aduanas e impuestos las áreas “nucleares” a ser reglamentadas¹⁴.

En el modelo del derecho formal burgués del Estado liberal, el control de la producción, distribución, fraccionamiento y venta de los alimentos para consumo humano formaba parte del derecho público, más precisamente del derecho administrativo, siendo una actividad necesaria para el correcto cumplimiento de la función estatal de ordenación (mínima) del comercio de mercancías. El fundamento del control público de los alimentos era el mantenimiento del orden y la seguridad, lo cual se lograba a través del aseguramiento de una población sana. En este esquema, el Estado sólo interviene *a posteriori* cuando detecta un vínculo claro entre el consumo de ciertos productos alimenticios y el acaecimiento de enfermedades generalizadas, o bien alguna forma de distorsión u obstaculización del comercio. De allí que la gran preocupación de las primeras regulaciones sobre los alimentos fuera reprimir las prácticas de adulteración, fraude, alteración, falsificación y contaminación. Esta preocupación inicial por la represión de las conductas fraudulentas fue el principal motivo del desarrollo de la regulación alimentaria, no sólo en Argentina sino también en el derecho comparado¹⁵. La

Dirección de Lealtad Comercial, el Poder Judicial, la Policía Federal. Toda esta colaboración entre organismos requirió un conjunto de normas de menor rango para administrar la circulación de información.

¹⁴ Si “la potestad reglamentaria es el poder del Presidente de dictar los reglamentos, es decir, los pormenores de la ley”, la ley comprende el núcleo y el reglamento el detalle o complemento. El “reglamento sólo puede abarcar el ámbito secundario que dejó librado la ley y, asimismo, no puede contradecir o derogar las disposiciones legales o suplir la ley en caso de omisión del legislador”. CARLOS F. BALBÍN, *Manual de Derecho Administrativo*, 2^o ed., Buenos Aires, La Ley, 2012, p. 88.

¹⁵ Se considera que la primera norma detallada y propiamente de derecho alimentario del mundo occidental aparece en Inglaterra, la *Food Adulteration Act* de 1860. GONZÁLEZ VAQUÉ, “Derecho agrario, Derecho alimentario, Derecho agroalimentario”, en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario* 1, núm. 2, 1985, pp. 3-11. Esta norma surge luego del reclamo que despertó el reporte de Sir Arthur Hill Hassall, quien desarrollando usos del microscopio pudo probar científicamente la adulteración de los alimentos, estableciendo métodos de análisis para controlar y asegurar la pureza de los mismos. J. D. ADAM BURROWS, “Palette of Our Palates: A Brief History of Food Coloring and Its Regulations”, en *Comprehensive Reviews in Food Science and Food Safety*, núm. 8, 2009, pp. 394-408. En lo que respecta a América, podemos mencionar que en Estados Unidos ya a fines de 1800 los gobiernos estatales comienzan a regular la industria alimentaria. A inicios de 1880 las legislaturas

defensa de la propia salud se pensaba como instintiva en el hombre, y las medidas preventivas que a ello tendieran debían ser también individuales. En ese sentido, se sostenía que la higiene era “siempre privada”¹⁶.

Si la producción, venta y circulación de las mercaderías no contrariaban esta normativa represiva, el Estado no debía entrometerse en el comercio. El consumidor, sujeto racional en ejercicio de su derecho de libertad, podía elegir qué productos adquirir para su alimentación, suponiendo que estaban dadas las condiciones para la efectiva puesta en práctica de esas libertades que las normas brindan¹⁷. Mientras no cambiaron los supuestos económicos y sociológicos que sostenían esa forma de concebir el control de los alimentos, el ordenamiento respectivo se situó en la periferia de los reglamentos de la legislación impositiva y comercial.

Pasarán décadas hasta que los cambios socio-políticos hagan posible pensar el control de los alimentos como parte de una función estatal vinculada centralmente a la protección de la salud humana, con suficiente peso como para convertirse en asunto merecedor de tutela autónoma. Sin embargo, aún desde esa marginalidad normativa, la puesta en marcha de los controles e inspecciones allí reguladas requería de una compleja infraestructura material y humana.

2. El “conglomerado” de Oficinas Químicas y sus funciones

Desde 1883 y durante las tres primeras décadas del siglo XX emerge en Argentina una red de Oficinas Químicas. Esta red se mantendría en contacto a partir de las comunicaciones que sus directores (universitarios formados en química, muchos de ellos destacadas personalidades académicas de la disciplina en

estatales emprenden la sanción de leyes sobre alimentos y lácteos puros (*pure food and pure dairy act*). Para 1900 casi todo Estado contaba con alguna clase de legislación que tornaba ilegal la venta de productos “adulterados”. MARC T. LAW, “The Origins of State Pure Food Regulations”, en *The Journal of Economic History*, núm. 63, núm. 4, 2003, p. 1103.

¹⁶ RAFAEL BIELSA, *Derecho Administrativo; Legislación Administrativa; Principios Generales; Organización Administrativa*, vol. 1, tomo I, Buenos Aires, Lajouane, 1929, p. 363.

¹⁷ Expectativa que “se apoya tácitamente en determinadas hipótesis o suposiciones fácticas de teoría de la sociedad, sobre todo en supuestos de teoría económica relativos al equilibrio de procesos económicos organizados en términos de mercado (como libertad empresarial y soberanía del consumidor) así como en los correspondientes supuestos sociológicos acerca de una ancha dispersión de los patrimonios y una distribución aproximadamente igual del poder social que asegurarían la igualdad de oportunidades...”. JÜRGEN HABERMAS, “Paradigmas del Derecho”, en *Facticidad y Validez*, 2º, Madrid, Trotta, 2000, p. 484.

el escenario nacional y regional) presentaban en una serie de encuentros realizados entre 1935 y 1941 bajo la denominación de Conferencias Bromatológicas¹⁸.

Las Oficinas podían actuar con un alcance jurisdiccional local (Oficinas Químicas Municipales) o bien nacional (Oficinas Químicas Nacionales), lo que dependía del tipo y origen de la materia sujeta a fiscalización. Las Oficinas Municipales controlaban los productos de fabricación nacional destinados al consumo interno, mientras que las Oficinas Nacionales dependían del Ministerio Nacional de Hacienda y fiscalizaban los productos bajo el ámbito de aplicación de las leyes de aduana y de impuestos internos (substancias importadas y bebidas alcohólicas). Progresivamente, estas Oficinas fueron adquiriendo una estructura administrativa y desde allí comenzaron a emitirse normas de reglamentación interna.

En 1906 se determina que la Oficina de la Capital Federal, la cual dependía directamente del Poder Ejecutivo Nacional, pasaría a ejercer la dirección de todas las Oficinas del resto del país. Mediante un decreto que uniformaba “el procedimiento a seguirse por las oficinas químicas nacionales como asimismo la tarifa por los análisis que efectúe”, el vicepresidente de la república en ejercicio del Poder Ejecutivo, José Figueroa Alcorta, decretó que las Oficinas Químicas Nacionales “quedan subordinadas a la de la capital que ejercerá la dirección técnica y administrativa de todas ellas, como asimismo la inspección de las mismas...”¹⁹. En los considerandos de dicho decreto se explicaba que dada “su actuación y constante comunicación con el Ministerio, la oficina de la capital es la que se encuentra en mejores condiciones para ejercer la dirección de las demás”²⁰.

Según compiladores de la historia institucional de la química en Argentina, durante años las Oficinas Químicas Nacionales parecieron “un conglomerado de entidades regionales, carentes de estructura orgánica y de dirección”, situación que se mantuvo hasta 1930, cuando se creó la Dirección General de Oficinas Químicas

¹⁸ La Conferencia Bromatológica Nacional realizó varios encuentros: una reunión previa de constitución y organización en la Oficina Química de la Capital Federal (en Buenos Aires, el 17 de noviembre de 1934); la 1ª Conferencia, en la Facultad de Química Industrial y Agrícola de la Universidad Nacional del Litoral (Santa Fe, 3 al 6 de julio de 1935); la 2ª Conferencia, en la Facultad de Medicina y el Salón de Grados de la Universidad Nacional de Córdoba (26 al 29 de Mayo de 1937); la 3ª Conferencia, en la Biblioteca de la Dirección de Industrias y Fomento Agrícola y salas de la Corte Suprema de Justicia de Mendoza (del 20 al 24 de Abril de 1939); y la 4ª Conferencia, en la Biblioteca, el Rectorado y el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Tucumán (4 al 8 de Julio de 1941).

¹⁹ Decreto X del Ministerio de Hacienda, publicado el Boletín Oficial del Año XIV-Núm. 3713, 10 de mayo de 1906, p. 1143. Facultaba a la Oficina Química Nacional de la Capital para dictar las disposiciones necesarias “para uniformar su acción técnica, determinando los métodos de análisis y prácticas administrativa necesarias para el mejor desempeño del servicio...” (Art. 2º).

²⁰ *Ibidem*.

Nacionales, con lo cual “el grupo de Oficinas Químicas Nacionales diseminadas por toda la República, toma así, como entidad, forma concreta y orgánica”²¹.

La crisis de 1929 produjo en los países desarrollados una profunda depresión económica, un aumento del desempleo y la destrucción del orden internacional con el abandono del patrón oro, el retorno del proteccionismo y el derrumbe del mercado internacional de capitales. Esta crisis afectó a los países periféricos, renovando e incrementando las demandas a las instituciones a cargo de proveer asistencia social y salud pública por parte de los sectores populares, los más afectados por el contexto²². Con esta crisis, se inicia una etapa de intervencionismo del Estado, con importantes alteraciones en el régimen impositivo, “se estableció el control de cambios, se crearon juntas reguladoras para ordenar la producción y el comercio de numerosas industrias y se procuró que éstas últimas se desarrollaran para abastecer el mercado interno”²³.

Se experimentaría entonces un crecimiento de la población urbana en Argentina, debido a la tendencia de los inmigrantes a radicarse en las ciudades y los movimientos migratorios internos alentados por el proceso de industrialización por sustitución de importaciones que se inició luego de la crisis²⁴. Todo esto provocaría un incremento en la producción y el intercambio de productos alimenticios en distintas ciudades del interior del país. Esta circunstancia, en un contexto de abandono del liberalismo, estimuló el crecimiento de la red de Oficinas Químicas Nacionales durante la década de 1930²⁵. Para entonces, dichas Oficinas dictaban normas reglamentarias de la legislación nacional, en la medida que surgía

²¹ BARREIRO, “Breve Historia...”, cit., p. 9. En 1930 se designa al Dr. Enrique Herrero Ducloux como interventor para lograr su reorganización. BUEZAS, “Síntesis Histórica...”, p. 80. Tomás Rumi, primer director de esta repartición nacional, explicaba que allí se efectuaban análisis químicos para determinar la clasificación arancelaria de las mercaderías, “tarea que se desarrolla, casi exclusivamente a pedido de la Aduana de la Capital Federal, que contribuye efectiva y constantemente a la mejor percepción de la renta y que representa sin duda alguna un aporte indirecto para el erario por parte de esta repartición”. TOMÁS RUMI, “Memoria de la Dirección General de Oficinas Químicas Nacionales correspondiente al año 1937”, Buenos Aires, Ministerio de Hacienda de la Nación, 1938.

²² DIEGO ARMUS y SUSANA BELMARTINO, “Enfermedades, médicos y cultura higiénica”, en ALEJANDRO CATTARUZZA (Ed.), *Crisis Económica, avance del Estado e incertidumbre política*, Buenos Aires, Sudamericana, 2001, pp. 283-329.

²³ ZORRAQUÍN BECÚ, *Historia del Derecho...*, cit., p. 109.

²⁴ Según los censos nacionales, el crecimiento “iba del 29 por ciento en 1869 al 62 por ciento en 1947”. ALEJANDRO CATTARUZZA, *Historia de la Argentina 1916-1955*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009, p. 158.

²⁵ En 1935 se crean Oficinas Químicas Nacionales en las ciudades portuarias de Santa Fe y Concordia, y se rehabilita la de Bahía Blanca. En enero de 1936 se crea la de Catamarca, en septiembre de 1937, la de San Rafael y en diciembre de 1940 se reinicia la de Córdoba. En el año 1937 la Dirección Nacional de Química reportaba los datos de once seccionales. Se trataba de las Oficinas situadas en Capital Federal, Salta, Rosario, Mendoza, San Juan, Tucumán, Bahía Blanca, Santa Fe, Concordia, Catamarca y San Rafael.

la necesidad de establecer parámetros técnicos y metodologías de control para aplicar dicha legislación.

3. La labor jurídica de los expertos bromatólogos

Algunos relatos que recogen la historia de las Oficinas Químicas destacan que, en paralelo al trabajo de control de laboratorio, se desarrollaba allí cierta producción normativa: “mientras tanto, sin descuidar el trabajo de rutina, merecen la atención los problemas del país en relación con la función de asesoramiento y contralor en el aspecto químico, que se traducen en aportes para la legislación y la reestructuración de disposiciones reglamentarias”²⁶.

Debido a su rol de aplicadores de la regulación bromatológica, los expertos que oficiaban de funcionarios públicos en estas reparticiones comienzan a ampliar su actuación redactando normas jurídicas de menor rango (resoluciones y decretos), además de los documentos (pericias, dictámenes e informes) que rutinariamente generaban. La progresiva reglamentación para desplegar la regulación nacional o provincial relativa a alimentos y bebidas, detallando los modos concretos de aplicación, es asumida como una tarea propia y exclusiva por parte de estos expertos.

En algunos casos, los bromatólogos que se desempeñaban en las Oficinas con mayor actividad, redactan proyectos de normas generales de la jurisdicción en la que trabajan, algunos de los cuales logran sanción posterior. Algunos homenajes de célebres miembros de la comunidad de bromatólogos de la época destacan en las biografías que resumen los logros de su carrera, esta labor de redacción de normas jurídicas. En este sentido, se destaca la trayectoria del bromatólogo Carlos Grau, quien es recordado por su labor en la Universidad Nacional de la Plata (en cuya Facultad de Química y Farmacia ejerció como docente de Toxicología y Química Legal y de Farmacia Práctica) y como conductor de la Dirección de Química de la provincia de Buenos Aires, 1918 a 1956, desde donde “fue el artífice” del Reglamento Bromatológico de la Provincia de Buenos Aires, que sirvió de base a otras legislaciones similares²⁷. En el interior se recordaría, entre otros, a Ángel

²⁶ BARREIRO, “Breve Historia...”, cit., p. 9.

²⁷ El reglamento provincial (sancionado en 1928) “fue adoptado más tarde por la provincia de Córdoba en 1937 y más tarde, las Municipalidades de Guaymallén y Godoy Cruz (Mendoza). Finalmente, sirvió de basamento y modelo para lo que se conoció como Reglamento Alimentario de la Nación de 1953”. Disponible en (<http://www.biol.unlp.edu.ar/grau.htm>). [Fecha de consulta: 31/10/2016]. Se relata en dicha web que la experiencia de Grau “lo llevó a presidir la Comisión Especial Internacional creada por el VI Congreso Latinoamericano de Química reunido en Caracas el 18 de mayo de 1955”, la cual “redactó el Código Latinoamericano de Alimentos el que fue votado por

Mantovani, una persona que “demostró sus excepcionales condiciones de investigador y hombre de ciencia a través de una densa e inteligente labor revelada en ordenanzas, disposiciones y medidas de excepcional trascendencia para la conservación de la salud pública”²⁸.

Los expertos bromatólogos de las Oficinas Químicas desempeñan un doble rol en relación a la regulación higiénico-sanitaria de alimentos y bebidas: no sólo ejecutores de las reglas allí previstas sino también redactores de sus modificaciones o de nuevas reglas necesarias para una mejor aplicación. Estas normas secundarias se multiplican a la velocidad de los “avances” de la ciencia bromatológica, los que a su vez determinan la necesidad una permanente actualización de las normas existentes. La pasteurización de la leche y sus derivados es un buen ejemplo de innovación tecnológica de la época que demandaba reglamentación. Era una tecnología apoyada por la comunidad bromatológica, que pretendía extenderla como práctica obligatoria en todo el país, pero resistida por ciertos sectores privados²⁹. Una norma pionera en la materia fue la Ordenanza N° 2340 de la ciudad de Santa Fe (sancionada el 1 de mayo de 1926) que establecía las condiciones de las usinas de higienización, la calidad de la leche pasteurizable, el método de pasteurización, envasamiento, enfriamiento y envases, y otros requisitos de la leche cruda, así como las normas de contralor oficial³⁰.

unanidad durante el VII Congreso Latinoamericano de Química reunido en México el 2 de abril de 1959 y aprobado también por unanimidad al día siguiente”.

²⁸ ABELARDO IRIGOYEN FREYRE, *Código Bromatológico. La Función del Estado en la Sanidad Alimenticia*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 1944, p. 7. Mantovani redactó el reglamento bromatológico municipal, sancionado por Ordenanza N° 2963 de 1932, para lo cual se basó en diversos documentos: el proyecto de “Codex Alimentarius Sudamericano”, presentado ante el 2º Congreso Sudamericano de Química, Montevideo, 1930; el reglamento bromatológico de la provincia de Buenos Aires; legislación extranjera y normas de interpretación de diversos laboratorios oficiales; leyes y decretos nacionales existentes sobre aquellos productos que estaban reglamentados a nivel nacional (vinos, grasas, carnes). A.A.V.V., “Ángel Mantovani. Homenaje a su memoria”, Universidad Nacional del Litoral, 1935.

²⁹ Sobre la higienización de la leche en los centros urbanos se habían pronunciado favorablemente las instituciones técnicas y los congresos científicos del país (entre ellos, la Conferencia Bromatológica Nacional), pero salvo pocas ciudades, a fines de 1930 los municipios más importantes del país no habían puesto en vigencia las ordenanzas dictadas “debido a factores perturbadores, de orden económico, explicables algunas veces, intereses creados los más y sumados a éstos y ejerciendo gran influencia, opiniones representativas adversas a aquellas medidas de higiene que provocando en los funcionarios encargados de cumplirlas la hesitación sobre sus beneficios indudables, les ha restado la decisión tan necesaria para imponer una medida de higiene pública...”. JORGE B. MULLOR y P. J. BENET, “La pasteurización obligatoria de la Leche en las ciudades”, en *Actas de trabalho, 7ª secção*, vol. VI, 3º Congresso Sul-americano de Chimica, Rio de Janeiro-São Paulo, 1937, p. 556.

³⁰ Fue redactada por el mencionado Ángel Mantovani, director de la Oficina Química Municipal durante los años 1923 a 1935. IRIGOYEN FREYRE, *Código Bromatológico...*, cit.

Uno de los motivos por los cuales se convocaba la Conferencia Bromatológica Nacional era precisamente lograr consensos técnicos para “el establecimiento de normas uniformes relativas a la elaboración, conservación, formas de expendio al público, represión de fraudes y falsificaciones, etc. de los alimentos en general, para ser propuesta su adopción a las autoridades correspondientes”³¹. Como ilustración de las preocupaciones legales que tenían estos funcionarios, citamos una de las recomendaciones de la I Conferencia Bromatológica al Ministerio de Agricultura de la Nación: que se reglamentara la propaganda oral y escrita de los productos alimenticios que se difundía exagerando sus cualidades o para inducir a error al consumidor. Ante ciertos vacíos legislativos o problemas prácticos detectados, avanzaban en propuestas concretas, por ejemplo: “la Conferencia Bromatológica Nacional vería con agrado que el Ministerio de Agricultura de la Nación, dentro de la reglamentación de la Ley Nº 11.275, dictara una disposición exigiendo las fechas de envasamiento apropiadas a la naturaleza de los distintos productos alimenticios (...). La Conferencia (...) vería con agrado que en la reglamentación de la Ley Nº 11.275 se declarase obligatoria la aprobación previa de los rotulados de los productos alimenticios”³².

El perfil híbrido de los expertos de las Oficinas Químicas, cuyas actividades e intereses circulaban entre la labor experimental del laboratorio y las publicaciones académicas, por un lado, y el ejercicio de sus cargos públicos y la redacción de normativa jurídica, por el otro, se refleja muy bien en la publicación especializada que anualmente editaba la Dirección General de Oficinas Químicas, los *Anales de la Dirección General de Oficinas Químicas*³³.

Desde su primer volumen, correspondiente al año 1948, hasta mediados de la década de 1950, los *Anales* incluían artículos de expertos (tanto de la propia repartición como otros reconocidos miembros de la academia) bajo la sección “Estudios Científicos”, que contenía artículos sobre los resultados de experimentaciones locales con nuevas técnicas o métodos. La sección

³¹ Así se explicaba en la circular que se enviaba a las distintas Oficinas Químicas y otras autoridades públicas solicitando su adhesión a la Conferencia antes de cada encuentro. A.A.V.V., *Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada en Santa Fe, 3-6 Julio 1935*, Santa Fe, Imprenta de la UNL, 1935, p. 11.

³² Ídem, p. 39. La Ley Nº 11.275, sancionada el 30 de octubre de 1930, regulaba la Identificación de mercaderías en general (no sólo de productos alimenticios) tanto nacionales como importados.

³³ La Dirección General de Oficinas Químicas publica los *Anales* para colmar una “necesidad de orden nacional” por la falta de una publicación “que se ocupe de la materia química desde el doble punto de vista fiscal e higiénico, vinculando los intereses del Estado con los de los particulares”. Nació con la aspiración de convertirse en una “reseña útil y manantial de inquietudes científico-técnicas dentro y fuera de la Casa”. ANSELMO MENENDEZ, “Presentación”, en *Anales de la Dirección General de Oficinas Químicas* 1, núm. 1, 1948, p. 2.

“Actualidades Técnico-Científicas”, contenía artículos que informaban los avances en teorías vinculadas a productos, procesos, técnicas de medición y nuevos instrumentos de fiscalización de alimentos. La publicación se completaba con dos secciones de noticias en las cuales se sintetizaban los resultados de congresos y otras actividades relevantes del área bromatológica o áreas conexas³⁴. Cabe especial mención de una sección que compilaba “Leyes, Decretos y Resoluciones”, la única sección que se mantiene hasta los últimos números editados (a fines de 1960). Aquí se transcribían las partes pertinentes de la legislación nacional vinculada a las tareas de la repartición y se daba noticia de toda normativa secundaria que afectara sus tareas (por ejemplo, procedimientos de inspección, certificación de calidad, tarifas de análisis, grados de pureza de alguna sustancia, etcétera).

III. HACIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA RED DE CONTROL ALIMENTARIO

1. La centralización organizativa. La creación de la Dirección Nacional de Química (1949)

Durante los años treinta, debido al creciente intervencionismo del Estado, se habían creado nuevas áreas y organismos como la Junta Reguladora de Grano y la de Carnes. El Estado asumía nuevas funciones y actividades que “ampliaron el número de trabajadores y empleados sin rango jerárquico en el sector, y también el de funcionarios, miembros de la alta burocracia y expertos -ingenieros, arquitectos, médicos- que construyeron o consolidaron perspectivas que buscaban explicar y justificar la importancia de sus respectivas actividades”³⁵.

Las Oficinas Químicas no fueron ajenas a ese proceso. Los funcionarios a su cargo procuraron la modificación de las reglas de juego que gobernaban la administración del sector para facilitar la coordinación de las tareas realizadas en las distintas reparticiones distribuidas en el país y, a la vez, estabilizar sus propios puestos de trabajo. Entendían qué objetivos se lograrían mediante la mayor

³⁴ Por ejemplo, en la sección de Noticias Argentinas, la nota: DIRECCIÓN NACIONAL DE QUÍMICA, “Noticias Argentinas: Una Comisión estudiará un proyecto de Código Bromatológico Nacional”, en *Anales de la Dirección Nacional de Química* 7, 1951, pp. 61-62.; y en la sección “Noticias del Exterior”, la nota: DIRECCIÓN NACIONAL DE QUÍMICA, “Quinto Congreso Sudamericano de Química”, en *Anales de la Dirección Nacional de Química* 7, 1951, p. 130.

³⁵ CATTARUZZA, *Historia de la Argentina...*, cit., p. 176.

centralización del mando administrativo posible, siguiendo una tendencia general en la organización de la burocracia estatal de las cuestiones sanitarias de la época³⁶.

Desde comienzo de siglo XX los funcionarios bromatólogos aspiraban a la unificación administrativa de la actividad fiscalizadora y a la sanción de mayor legislación represiva que regulara los eslabones de la cadena que atravesaban los productos alimenticios, entendiendo que la carencia de “reglas de juego” claras propiciaba la comisión de fraudes alimentarios³⁷.

El 4 de junio de 1943 se produce un movimiento militar que derroca al presidente Castillo. La presidencia *de facto* intervino las provincias, disolvió el congreso nacional y los partidos políticos y dejó subsistente el poder judicial. En lo que hace a la legitimación profesional y diferenciación institucional del control bromatológico, se dicta el reglamento interno de las Oficinas Químicas Nacionales de 1944, respondiendo a un prolongado pedido de la Dirección General de Química³⁸. Este decreto creaba una estructura burocrática con un organigrama de cargos, diferenciando entre técnicos, administrativos y personal de servicio. En esta delimitación de funciones se incluía la legitimación de la actividad de diseño normativo, quedando a cargo del Director General la tarea de “estudiar y proponer normas para la admisión y rechazo de productos sujetos a análisis, fijar su clasificación ulterior, métodos de análisis que más convenga a las necesidades del servicio...” (Art. 3, inc. o). Esta reglamentación significó un reconocimiento a las disciplinas científicas, pues para ocupar un cargo técnico era necesario acreditar conocimientos certificados por una Universidad Nacional (preferentemente en química)³⁹. Estipuló una estructura de trabajo unificada para todas las Oficinas

³⁶ El primer antecedente de cambio institucional en este sentido fueron las reformas en las políticas de salud en la provincia de Santa Fe, en 1940. El primer ministro provincial de Salud Pública y Trabajo, Dr. Yrigoyen Freire defendía un “sistema de servicios único, a cargo del Estado, con unidad de comando a nivel nacional, con distribución geográfica acorde con la presencia de la población y estratificado en niveles de complejidad”, acorde con la discusión internacional sobre políticas sociales, donde ya se hablaba de planificación, prácticas preventivas, de un abordaje integral que vinculara trabajo, asistencia social y atención médica. BELMARTINO, “Coyuntura crítica y cambio institucional en salud: Argentina en los años ‘40”, en *Salud Colectiva*, núm. 3, 2007, p. 178.

³⁷ “Como lo acreditaría la Conferencia de Santa Fe, nuestra acción tiene un carácter eminentemente práctico, inspirado en un propósito noble y elevado: el de contribuir a la resolución de un problema que afecta la salud pública, evita el engaño a los consumidores y favorece la industria y el comercio honestos, castigando el expendio público de alimentos adulterados...”. A.A.V.V., *Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada en Córdoba, 26-29 Mayo 1937*, Córdoba, 1937, p. 9.

³⁸ Sancionado por Decreto N° 19.895 de 1944. Publicado en Boletín Oficial el 2 de agosto de 1944, Año III - Núm. 14.961, pp. 4-5.

³⁹ Para ser Director General, Secretario General, Director y Subdirector de la Oficina de la Capital y Jefe y Segundo Jefe de las del Interior, Jefe de Laboratorio, Químico principal y Químico de 1º, se requería “ser diplomado en Química en una Universidad Nacional” (Art. 2º Decreto N° 19.895 de 1944). Supletoriamente se admitían estudiantes para los últimos

Químicas Nacionales, al establecer los distintos cargos y funciones en cada una de ellas, reglar el modo de realizar las inspecciones y delimitar las responsabilidades en forma obligatoria para todo el país.

A pesar de la reglamentación de 1944, en la Dirección General de las Oficinas Químicas preocupaba el hecho de que los laboratorios oficiales para el asesoramiento químico y la fiscalización analítica habían sido creados en distintos niveles jurisdiccionales, respondiendo a “necesidades circunstanciales que se fueron satisfaciendo en cada oportunidad con la creación de un nuevo organismo técnico”, por lo que consideraban necesario “planificar la racionalización de la materia química en el país y obtener para este plan el apoyo de los poderes públicos”⁴⁰. Así es que a fines de la década de 1940 se reclamó con urgencia la organización definitiva de estos servicios, denunciando la dispersión de los “escasos” técnicos e instrumental existente, el bajo rendimiento cuali y cuantitativo, el elevado costo de los servicios, la disparidad de criterios aplicados en cada jurisdicción y superposición de controles, el escaso nivel técnico por falta de patrones comunes y, fundamentalmente, la falta de un organismo de “comando único” que coordine “los valores individuales que el país posee”⁴¹.

El 24 de febrero de 1946 finaliza la dictadura militar con los comicios democráticos por los que asume el general Perón. Se acentúa el desarrollo de la legislación de protección social del sector obrero, se estatizan numerosos servicios públicos y el control de actividades, que hasta entonces no tenían ninguna fiscalización. El Estado “amplió además sus propias funciones como industrial, comerciante y hasta productor de materias primas, creando entes autárquicos y sociedades de economía mixta (...) la legislación se hizo más frondosa y los controles impositivos, financieros y económicos alcanzaron una amplitud antes desconocida”, en paralelo a una tendencia internacional en este tipo de medidas intervencionistas⁴². En 1949 se modifican las jurisdicciones administrativas del Estado Nacional otorgándoles funciones específicas mediante la Ley N° 13.529, promulgada por Decreto N° 15.892 del 8 de julio de 1949, que disponía la organización y competencia de los ministerios nacionales. El control de los alimentos (así como de los medicamentos y otras sustancias químicas) que había estado desde el inicio vinculado únicamente a la materia fiscal (bajo la órbita del

dos cargos, a los que podía designarse “un diplomado en carrera afín, de acuerdo con la actividad especial que les corresponde en la Repartición. Y para los demás empleos de químico, se preferirá los diplomados mencionados y a falta de ellos a los estudiantes de las mismas carreras” (Art. 2º, Decreto N° 19.895 de 1944).

⁴⁰ DIRECCIÓN GENERAL DE OFICINAS QUÍMICAS NACIONALES, “La Organización de los servicios oficiales de fiscalización química”, en *Anales de la Dirección General de Oficinas Químicas* 2, núm. 4, 1949, p. 4.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² ZORRAQUÍN BECÚ, *Historia del Derecho...*, cit., p. 109.

Ministerio de Hacienda) se desplaza ahora hacia el Ministerio de Salud Pública⁴³. De todas maneras, varias tareas de fiscalización de sustancias que realizaban la Oficinas Químicas continúan vinculadas a otros dos Ministerios, el de Hacienda y el de Industria y Comercio⁴⁴.

Para los funcionarios bromatólogos esta diferenciación ministerial no obstaculizaba la creación de un organismo técnico único que asesorara en materia química a todas las ramas del Estado⁴⁵. Continúan el reclamo y hacia fines de la década de 1940 logran que se disuelva la Dirección General de Oficinas Químicas y se cree en su lugar la Dirección Nacional de Química⁴⁶. En los considerandos del decreto que operaba este cambio, se explica que “los servicios de control alimentario a cargo de la Nación están diversificados en contra de toda razón económica y técnica”. Se encuentra en ese texto una articulación entre las tareas técnicas de laboratorio y la “interpretación de la ley”. Los funcionarios manifestaban que ellos debían limitar sus tareas al espacio del “asesoramiento químico”, del “acto pericial”, tarea técnica que debería realizarse en forma concentrada en un organismo único. Este asesoramiento era comprendido como

⁴³ El Ministerio Secretaría de Estado de Salud Pública era competente para todo “lo inherente a la salud pública, medicina sanitaria y social de la Nación, y en particular: (...) 6º) la fiscalización sanitaria y bromatológica de los alimentos; (...) 16º) la fiscalización de lo atinente a productos medicinales, biológicos, alcaloides, estupefacientes, dietéticas, insecticidas y tocados; drogas, aguas minerales, yerbas medicinales y material e instrumental de aplicación médica” (artículo 17 de la Ley Nº 13.529 de 1949).

⁴⁴ Era competencia del Ministerio Secretaría de Estado de Hacienda “lo inherente al patrimonio, recursos y gastos del Estado, y en particular: 1) la política y régimen impositivo y aduanero; (...) 9) los suministros del Estado” (Art. 20 de la Ley Nº 13.529 de 1949). Finalmente, el Ministerio Secretaría de Estado de Industria y Comercio era competente en lo “inherente al régimen y fomento de la industria y a la organización y a la fiscalización del abastecimiento y del comercio, en particular: (...) 3) la fiscalización de los procesos de elaboración industrial; 4) las certificaciones de calidad de la producción industrial; (...) 7) la identificación de las mercaderías” (Art. 23 de la Ley Nº 13.529 de 1949).

⁴⁵ Según los funcionarios bromatólogos, los problemas se resolverían mediante la creación de un “organismo único que abarcara el asesoramiento y la actividad químico analítica que el Estado debe ejercer en la totalidad de las ramas del gobierno... resultando una mayor simplicidad, economía y eficiencia...”. Entendían que esta unificación habilitaría además de “la normalización y oficialización, el estudio racional de problemas, sólo posible cuando se cuenta con los especialistas necesarios y con biblioteca y laboratorios suficientemente dotados, lo cual únicamente puede lograrse mediante la centralización”. DIRECCIÓN GENERAL DE OFICINAS QUÍMICAS NACIONALES, “La Organización de los servicios oficiales de fiscalización química”, p. 4.

⁴⁶ Mediante el Decreto Nº 31.896, del 16 de diciembre de 1949, que establecía: “crease la Dirección Nacional de Química, dependiente del Ministerio de Hacienda de la Nación, con competencia en la ciudad de Buenos Aires, territorios nacionales y todos los casos de jurisdicción federal” (Art. 1º). Esta nueva dirección tenía por función exclusiva “la fiscalización técnica de orden químico que el Estado necesite ejercer, como persona de derecho privado o en virtud de facultades regladas, sobre mercancías cualquier sea su clase y destino. Asesorará al Estado y a los particulares sobre las materias de su especialidad” (Art. 2º).

algo diferente (pero a su vez vinculado) de la aplicación e interpretación de las leyes, tarea que sí podía estar repartida en diversos ministerios según las leyes especiales que los rigieran⁴⁷.

2. La cuestión del instrumento normativo: ¿código o reglamento?

A través de la progresiva unificación funcional administrativa, los expertos van colonizando el trabajo de diseño y aplicación de la regulación de control de los alimentos. En este período, algunos funcionarios comienzan a incluir en su agenda de discusión del ordenamiento alimentario a proyectar, la cuestión del instrumento jurídico más adecuado para ello. En los discursos de los funcionarios bromatólogos congregados en la mencionada Conferencia Bromatológica Nacional encontramos algunas claves sobre la interpretación de estos expertos.

Los diversos discursos de los funcionarios de las Oficinas Químicas allí reunidos coinciden respecto al tipo de normas que reclamaban a las autoridades gubernamentales. Imbuidos en el paradigma regulatorio de la época, entendían que sólo mediante una legislación represiva se podrían resolver los conflictos interindividuales que se presentaban en el ámbito de circulación de materias primas y productos alimenticios, tales como la competencia desleal entre comerciantes, el fraude por declaraciones inexactas en el rotulado de las mercaderías que el elaborador vendía al comerciante, o los engaños por falsedades en la mercadería que éste vendía al consumidor.

En el discurso experto, el deseado “orden alimentario” que sólo mediante una expansión del derecho positivo se podría alcanzar, debía traducir los valores de certeza y seguridad jurídica. Esto podría resultar complejo frente a las características de la materia que se aspiraba regular (materias primas y productos alimenticios, su elaboración, conservación, mejoramiento, distribución, venta, etc. y el modo de controlar todo este proceso) por la inestabilidad y mutabilidad de los productos y procesos alimentarios al ritmo de los “avances” de las ciencias, tecnologías, del desarrollo industrial y el aumento de la internacionalización del

⁴⁷ Se explicaba en los considerandos del Decreto N° 31.896 de 1949, que “...una cosa es función específica y competencia legal que corresponde a cada Ministerio en virtud de leyes particulares y otra cosa es la función de asesoramiento químico y la capacitación técnica integral para cumplirla”, explicando que “realizar análisis químicos, verdadero acto pericial, es bien distinto de aplicar e interpretar las leyes para cuyo cumplimiento son necesarias aquellas peritaciones” y que “sentada esta discriminación, nada obsta que dentro del espíritu y la letra de la Ley N° 13.529 para que se centralice en un único organismo todas las funciones de fiscalización técnicas que requieran análisis químicos que el Estado necesita (...)”. Transcripción de: DIRECCIÓN NACIONAL DE QUÍMICA, “Leyes, Decretos y Resoluciones”, en *Anales de la Dirección Nacional de Química*, núm. 5, 1950, p. 27.

comercio. Los debates en comisión de las Conferencias Bromatológicas, que referían a cuestiones específicas relativas a aspectos particulares de alimentos concretos, dan cuenta de un claro conocimiento de esta inestabilidad del conocimiento científico técnico, así como de una preocupación por mantener actualizados los saberes y las prácticas circulantes en las Oficinas Químicas del país⁴⁸.

Es decir, la materia alimentaria configura un objeto de regulación más adecuado a un formato de reglamento que a un código, el cual en principio reviste una cierta vocación de permanencia en el tiempo. Los códigos, al ordenar la universalidad de la materia que regulan, brindan seguridad y cumplen con una función pedagógica. Al encontrar las reglas sistemáticamente ordenadas, tipificadas, clasificadas, con definiciones y caracteres en un mismo cuerpo, quién debe someterse a ellas podrá acceder más fácilmente al ordenamiento y guiar sus conductas como consecuencia de ese conocimiento informado acerca de lo que está permitido y lo que está prohibido⁴⁹. En el pensamiento jurídico tradicional, los códigos (los civiles, paradigma de la codificación moderna) nacen como instrumentos ordenadores de la sociedad y se identifican con el sistema de derecho (privado)⁵⁰. Al contener axiomas y principios fundantes permiten la interpretación de las normas codificadas y su aplicación a los casos concretos sin recurrir a otras normas. El derecho codificado es autosuficiente y totalizante, con aspiraciones de permanencia prolongada en el tiempo⁵¹.

Esta diferenciación no fue percibida por los expertos de la Conferencia Bromatológica, quienes utilizaron en sus discursos indistintamente los términos

⁴⁸ Para ilustrar la afirmación, pueden mencionarse algunos de los temas tratados en las Conferencias Bromatológicas: definición y alcance de la expresión “alimento puro”, reglamentación de los distintos tipos de turrones y de las condiciones higiénicas de su expendio, reglamentación relativa al expendio de cacao y productos derivados, clasificación de los aceites vegetales utilizados en la alimentación, normas reglamentarias de la desinfección de productos alimenticios, aplicación de la oligodinamia a la conservación de alimentos, normas a establecer para la conservación del ají molido, el problema de las características de los fideos de sémola y de su denominación, etcétera. A.A.V.V., *Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada en Tucumán, 4-8 Julio 1941*, Buenos Aires, Publicación a cargo de Abel Sanchez Díaz, 1941.

⁴⁹ ENRIQUE E. MARÍ, “La interpretación de la ley. Análisis histórico de la escuela exegética y su nexos con el proceso codificador de la modernidad”, en CARLOS M. CÁRCOVA (Ed.), *Materiales para una teoría crítica del derecho*, 2º ed., Buenos Aires, Lexis Nexis, 2006, pp. 163-208.

⁵⁰ ALEJANDRO GUZMÁN BRITO, “La codificación del derecho”, en *Revista de Derecho de la PUC de Valparaíso*, 1984.

⁵¹ “...el derecho civil codificado es autosuficiente, no necesita de otros textos para solucionar las disputas. Al tener una parte general ordenada exporta instituciones y técnicas”. RICARDO LUIS LORENZETTI, *Las Normas Fundamentales de Derecho Privado*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1995, p. 12.

código, reglamento y ley de alimentos⁵². Dado que la materia alimentaria es pasible a las mutaciones del “progreso” de las ciencias y las técnicas, y sensible a los cambios en el contexto social, político y económico, cabe preguntarse por qué finalmente la regulación alimentaria condensaría bajo un formato de Código, dadas las características típicas de este instrumento. Hallamos alguna respuesta en documentos de dos destacados expertos que más adelante se plantearon la cuestión de la codificación: los planes analíticos de salud pública elaborados bajo la dirección de quien fuera por entonces el Secretario de Salud Pública de la Nación, Dr. Ramón Carrillo (1946, con una nueva edición en 1952); y el proyecto de código bromatológico nacional redactado por el Dr. Jorge B. Mullor⁵³.

Ambas referencias a la codificación alimentaria se enmarcan en la Ley N° 13.012 de 1947, que ordenaba el dictado de un código sanitario y de asistencia social y establecía las bases que el Poder Ejecutivo debería tener en cuenta para regular varios aspectos vinculados a la alimentación, entre los cuales se previa el dictado de un código bromatológico.

El plan del célebre médico Ramón Carrillo contenía varias referencias a la cuestión alimentaria. La legislación era uno de los puntos particularmente tenidos en cuenta por Carrillo, quien insistía en la necesidad de terminar el código sanitario nacional, con una idea bastante clara acerca del significado de la elección de ese instrumento. El proyectado código debería estar “integrado por auténticas normas jurídicas, reducidas a sus líneas más puras, excluyendo toda disposición de organización, administrativas o reglamentarias”, señalando también la necesidad de realizar las reformas concordantes que fueran necesarias en los códigos civil y penal⁵⁴. Entre los objetivos del plan figuraba la ordenación y coordinación de la legislación vigente, así como la renovación de sus principios y ampliación de las

⁵² Al interior del subsistema científico de la química, todas estas categorías eran internalizadas con un mismo significado, como información proveniente del subsistema jurídico que era traducida simplificándola, despojándolas de su complejidad y de los significados, orígenes históricos y finalidades diferenciadas que para la ciencia jurídica tiene cada uno de estos instrumentos normativos.

⁵³ Mullor se graduó de farmacéutico y era Doctor en Bioquímica y Farmacia de Universidad Nacional del Litoral (1926). Fue Director de la Oficina Química de la provincia de Entre Ríos, Jefe de la Oficina Química Municipal de Santa Fe, profesor de Química Analítica e Inorgánica en la Universidad Nacional del Litoral, co-redactor del código bromatológico de la provincia de Santa Fe (1941) y miembro de Comisión preparatoria del reglamento alimentario nacional así como de varias comisiones redactoras. El proyecto de Mullor fue presentado al I Congreso de Higiene y Medicina Social, Buenos Aires, 1947. Este texto, con algunas modificaciones, se publicará dos años más tarde.

⁵⁴ RAMÓN CARRILLO, *Política Sanitaria Argentina*, vol. 1, Ministerio de Salud Pública de la Nación, Buenos Aires, Departamento de Talleres Gráficos, 1949, p. 281.

facultades del organismo nacional encargado de crear “el derecho sanitario argentino, sobre la base de una legislación orgánica y racionalmente codificada”⁵⁵.

En el plan de 1947 explicaba que “para poder llevar a cabo todas las disposiciones de la policía sanitaria, es imprescindible reunir bajo un cuerpo de disposiciones o leyes que constituyan un Código Alimentario con fuerza de ley para reprimir, castigar, multar (penar) las infracciones a las disposiciones establecidas en dicho código”⁵⁶.

Por su parte, Mullor advertía en su proyecto de código bromatológico nacional que “el desarrollo adquirido por el problema alimentario, la importancia y autonomía de la ciencia bromatológica, la naturaleza de la materia que legisla -personas, producción, comercio e industria-, en el orden no sólo de la salud, sino de la probidad y lealtad de las actividades y particularmente de los valores de la riqueza a su custodia” desaconsejaban el dictado del código bromatológico nacional en forma conjunta con el código sanitario⁵⁷. Los factores mencionados conferían al código bromatológico “caracteres no sólo sanitarios, sino también ético-económicos y su inclusión en un código común le resta amplia proyección y real efectividad”⁵⁸.

Explicaba que si bien los países con escasa producción de alimentos naturales podían limitarse a incluir un apéndice legal alimentario en un código estándar (sanitario o de otro tipo) la situación de la Argentina era diferente debido a su situación geográfica y poblacional⁵⁹. Para la redacción de este proyecto, había tenido en cuenta numerosos antecedentes legales, tanto nacionales como internacionales⁶⁰. Al redactar lo que él denominaba “la parte específicamente legal”

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Transcripción extraída de la nota: DIRECCIÓN GENERAL DE OFICINAS QUÍMICAS NACIONALES, “Noticias argentinas: policía alimentaria y Código Alimentario. Su consideración en el Plan Analítico de Salud Pública”, en *Anales de la Dirección General de Oficinas Químicas*, núm. 2, 1948, p. 96.

⁵⁷ JORGE B. MULLOR, *Por un alimento mejor: Bases para un código bromatológico nacional; comentarios y fundamentos, aporte para una legislación para toda la República*, Santa Fe, Castellvi, 1949, p. 14.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ La Argentina “por la salud de su pueblo y por la custodia de sus grandes riquezas reales y potenciales debe tener una legislación bromatológica completa, con una amplitud y profundidad sin limitaciones y dentro de un concepto doctrinario y funcional unitario”. *Ibidem*.

⁶⁰ Los numerosos antecedentes legales y reglamentarios de orden nacional, provincial y municipal considerados son incluidos expresamente en el capítulo dieciséis de su obra, junto con otras referencias bibliográficas (presentaciones en congresos, recomendaciones de la Conferencia Bromatológica y artículos publicados en revistas especializadas). En relación a los antecedentes internacionales, se hacen algunas menciones al derecho comparado en temas puntuales, especialmente los temas polémicos, como la conveniencia de la adición de sustancias químicas para conservación o coloración, o la fiscalización de la pasteurización de la leche. Se observa gran influencia del derecho norteamericano, tanto

de su proyecto, consideró conveniente que “tenga carácter reglamentario” dado que una “materia de tanta importancia para la salubridad y economía de la población de la república, como también para la probidad industrial y comercial en particular” debía poder ser “un instrumento de imperativos claros para quienes producen, comercian y elaboran alimentos” pero a la vez “un medio de educación destinado a la formación no sólo de conocimientos básicos elementales de hábitos saludables, sino que permita también inculcar, tanto a manipuladores como a consumidores, el concepto de responsabilidad social”⁶¹. La elección del formato de código, más allá de la frase “carácter reglamentario”, es adecuada si se piensa que la regulación que proyecta aspira a contener los caracteres que tradicionalmente distinguen a los códigos: un cuerpo de normas imperativas claras, capaz de ordenar una dimensión de la vida en sociedad (en este caso, las múltiples relaciones y transacciones vinculadas a los alimentos), que debía encarnar ciertos valores (la probidad, la buena fe, la responsabilidad social) y que por su sencillez y claridad pudiera cumplir una labor pedagógica entre sus destinatarios.

Explicaba que el código bromatológico debía incorporar sólo “las normas que se consideran incommovibles o necesarias para la finalidad esencial del mismo, dejando para las reglamentaciones de cada una de las materias especiales los aspectos más mutables”, es decir, las especificaciones bromatológicas, los métodos y normas de análisis, las características de los establecimientos, etcétera, “los que evolucionan de conformidad a los adelantos de las ciencias, de la técnica y de las costumbres o bien de conformidad a las condiciones derivadas de la evolución comercial e industrial del país”⁶².

Se trataba de un proyecto extenso, compuesto de novecientos sesenta y cinco artículos, once más de los que contendría el reglamento químico nacional de 1953. Comenzaba con un título preliminar que determinaba el alcance territorial, delimitaba sujetos y objetos alcanzados y establecía la autoridad de aplicación, un Instituto Bromatológico Nacional cuya creación también proponía este proyecto⁶³.

federal como estatal, país con el que mantenía vínculos académicos y había visitado en virtud de estas redes de investigación. De la región latinoamericana, menciona al “Reglamento Bromatológico nacional de Chile” y el “Reglamento sobre Alimentos y Bebidas de Venezuela”.

⁶¹ Ídem, 24.

⁶² El código bromatológico nacional sólo debía incorporar “aquellas especificaciones que se estiman imprescindibles para garantizar la genuinidad y el valor biológico de los alimentos”, y no las “demás especificaciones bromatológicas”, aquellas “tendientes a impedir las contaminaciones del alimento, ya que éstas tendrán siempre significación aunque la ciencia llegara en el futuro a poseer todos los medios para combatir las infecciones de cualquier origen”. *Ibidem*.

⁶³ “En la Nación Argentina rigen las normas que el presente Código establece, sobre la producción, elaboración, circulación, reserva y expendio de alimentos y sus características” (Art. 1); “Toda persona que manipule, reserve, transporte, expendia o elabore alimentos o implementos destinados a elaborarlos, contenerlos o conservarlos, está obligada a cumplir

A pesar de su preocupación por los valores a transmitir mediante la ordenación alimentaria, el proyecto no contiene principios expresos ni mención alguna sobre fines u objetivos perseguidos. Se trata de un cuerpo de normas técnicas-bromatológicas. Sorprende esta ausencia en el articulado del proyecto, ya que al inicio de su obra enumera los “principios generales que inspiran el proyecto de Código Bromatológico Nacional”. Allí incluye el derecho a la alimentación normal y el “derecho a la verdad alimentaria”⁶⁴, así como “principios de orden sanitario” y “principios de orden económico”⁶⁵. Estos últimos reflejan su adhesión a la denominada “doctrina del alimento puro”, siguiendo los postulados de reconocidos expertos internacionales de la química bromatológica, que se manifestaban contrarios a la adición de elementos extraños a los alimentos, aun cuando fueran inocuos⁶⁶.

El proyecto se componía de doce títulos, subdivididos en capítulos. Agrupaba toda la legislación alimentaria vertical (es decir, la que comprende cada uno de los rubros alimenticios agrupados) en el título IV, denominado “de las especificaciones bromatológicas”, compuesto de once capítulos (de los alimentos vegetales, de los alimentos hidrocarbonados, de los alimentos animales, etcétera). Dedicaba especial atención a regular separadamente los “establecimientos que

las disposiciones de este Código” (Art. 3). El Instituto Bromatológico Nacional se adoptaba siguiendo el modelo del Instituto Bromatológico de la provincia de Santa Fe, el cual había sido diseñado y puesto en marcha por el propio Mullor en 1939.

⁶⁴ “Del derecho a la alimentación normal. Todo habitante tiene derecho a la preservación de la salud, mediante la adquisición y consumo de alimentos normales -genuinos y sanos- que el poder público debe garantizar mediante la ley bromatológica y las instituciones encargadas de regular su cumplimiento”; “Del derecho a la verdad alimentaria. Todo habitante tiene derecho al conocimiento -claro y exacto- de la naturaleza, calidad y propiedades de los alimentos que consume, debiéndose proscribir, mediante la Legislación bromatológica, la falsedad, el engaño y el confucionismo en la rotulación y en la publicidad de los alimentos”. MULLOR, *Por un alimento mejor...*, cit., p. 17.

⁶⁵ De orden sanitario establece: “la legislación bromatológica argentina debe impedir que los alimentos puedan ser agentes causantes de enfermedades, para lo cual debe establecer disposiciones sanitarias de carácter preventivo, en lo que respecta a ambiente, operaciones, y manipulaciones que pudieran contaminar los alimentos desde su producción hasta su consumo (...)”. Del orden económico: “la legislación bromatológica argentina debe proscribir toda operación que, no estando destinada a mejorar el valor higiénico o biológico de los alimentos o los hábitos del hombre, pudiere permitir o favorecer su encarecimiento”; y finalmente, en “interés de la Nación”, considera que “la legislación bromatológica argentina debe proscribir todo procedimiento destinado a crear, parcial o totalmente, sucedáneos o sustitutos de alimentos naturales que como tales no manufacturados produzca el país”. Ídem, p. 18.

⁶⁶ Una descripción de esta “doctrina” y su desarrollo en Estados Unidos puede consultarse en: OSCAR EDWARD ANDERSON, *The Health of a Nation: Harvey W. Wiley and the Fight for Pure Food*, Chicago, University of Chicago, 1958. Sobre su interpretación y adopción por parte de Mullor: MARÍA EUGENIA MARICHAL, “Ciencia, técnica y política para el establecimiento de un régimen bromatológico provincial”, en *Revista de la Junta provincial de Estudios Históricos de Santa Fe*, núm. 70, 2015, p. 33.

producen o detallan alimentos naturales” (título V, referido a los tambos, mataderos, pesca, fuentes de agua potable y fraccionamiento de miel); las “fábricas de productos alimenticios” (título VI, que subdividía en ocho capítulos según el tipo de alimento que elaboraba) y los “comercios de alimentos” (título VII)⁶⁷. El detalle de estas normas denota su experiencia en las dificultades del ejercicio de poder de policía de contralor de los alimentos, acumulada en años de dirección de reparticiones estatales.

Recapitulando, podemos observar, tanto en Carrillo como en Mullor, que la elección por uno u otro instrumento jurídico para canalizar su aspiración de ordenación alimentaria nacional refleja una representación más amplia de la sociedad, describiendo no sólo los problemas que la aquejan sino también construyendo una prescripción acerca del modo en que éstos deberían ser resueltos⁶⁸.

3. El núcleo de la ordenación nacional: el reglamento alimentario de 1953

Hacia la década de 1950 la cuestión alimentaria había adquirido un lugar en la agenda política. Representaba una parte importante de la problemática de la salud pública, tarea que asumía como función propia el gobierno. La reforma constitucional sancionada el 11 de marzo de 1949 modificó, entre otras cuestiones, las atribuciones del Congreso Nacional, estableciendo la facultad de dictar “los códigos Civil, de Comercio, Penal, de Minería, Aeronáutico, Sanitario y de Derecho Social, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales...” (artículo 68, inc. II)⁶⁹.

⁶⁷ Los últimos títulos referían a reserva y conservación de alimentos, distribución y transporte, personal que manipula alimentos, procedimientos (inspecciones, tomas de muestras, intervenciones, comisos) y penalidades (multa, comiso y clausura). Entre las penalidades, se incluye una disposición de dudosa validez constitucional frente al principio de reserva: “toda operación que en el presente no figure como regular o facultativa, deberá ser expresamente autorizada por el Instituto Bromatológico Nacional” (Art. 955 del proyecto de código bromatológico nacional).

⁶⁸ Si bien la apreciación corresponde a los expertos en derecho, la hacemos aquí extensiva a estos expertos de otras disciplinas que “manipularon” el derecho de su época: “los expertos no sólo interpretan las distintas proposiciones normativas a partir del contexto que esas proposiciones tienen en el corpus del derecho considerado en su conjunto, sino también desde el horizonte de una comprensión de la sociedad contemporánea, la cual resulta rectora en todo su trabajo de interpretación. En este aspecto la interpretación del derecho es siempre también una respuesta a los desafíos de una situación social”. HABERMAS, “Paradigmas...”, cit., p. 469.

⁶⁹ La primera Constitución Argentina (1853) establecía entre las atribuciones del Congreso Nacional, el dictado de los códigos civil, comercial, penal, y de minería (Art. 64 inc. II). Las reformas que hasta entonces habían tenido lugar (1860, 1866, 1898) no modificaron ese

Con ese marco constitucional de 1949, e invocando el artículo 3 inc. 23 de la mencionada Ley N° 13.012 de 1947 (que establecía las bases para el dictado del código sanitario), el Poder Ejecutivo conforma una Comisión para el estudio de un código bromatológico nacional, bajo la órbita del Ministerio de Salud Pública, mediante Decreto N° 382 del 15 de enero de 1951. Se ordena a la Comisión basarse en un anteproyecto que había sido preparado por el Dr. Carlos Grau. La Comisión estaba integrada por doce funcionarios públicos pertenecientes a las áreas de salud, economía e industria⁷⁰ y seis representantes designados por la industria del alimento⁷¹.

Como se ha señalado, los expertos del Estado habían monopolizado la construcción de los grandes lineamientos del ordenamiento alimentario. A partir de 1950 ese monopolio se resquebraja a favor del ingreso de los agentes económicos, pero tan sólo los representantes de ciertas grandes industrias

punto. “Los demás códigos posibles (de procedimientos, rurales, de aguas, etc.) permanecieron en la esfera de la legislación local. En 1949, y respondiendo a nuevas necesidades que un siglo antes no habían podido preverse, la reforma constitucional agregó los códigos “aeronáutico, sanitario y de derecho social”. ZORRAQUÍN BECÚ, *Historia del Derecho...*, cit., p. 388. Dicho texto constitucional solo estaría vigente unos años, ya que el movimiento llamado “Revolución Libertadora”, encabezado por el general Lonardi que derroca a Perón, en su proclama del 27 de abril de 1956, declararía vigente la Constitución Nacional sancionada en 1853 con sus reformas posteriores pero excluyendo la de 1949. HELIO JUAN ZARINI, *Esquema institucional argentino (1810-1976)*, Buenos Aires, Astrea, 1977, p. 91.

⁷⁰ Se trataba del Dr. Héctor H. Cuello (Director de Alimentación del Ministerio de Salud Pública) como presidente de la Comisión, Dr. Carlos Piazza (Director General de Investigaciones Ganaderas del Ministerio de Agricultura y Ganadería); Dr. Fernando G. Galmarini (Jefe de la División de Industrias Alimentarias de la Dirección de Industrias Manufactureras) y el Ingeniero Luis J. Vasallo (Director del Instituto Tecnológico Nacional), ambos del Ministerio de Industria y Comercio; el Dr. Carlos Grau (Director de Química de la Provincia de Buenos Aires); Dr. Vicente Colobrero (Profesor titular de Bromatología de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Buenos Aires); Dr. Jorge B. Muller (Director de Instituto Bromatológico de la provincia de Santa Fe); Sr. Emilio Castro (Secretario Técnico de la Dirección de Industrias Farmacéuticas y Farmacias del Ministerio de Salud Pública). Además, la Comisión contaba con un asesor legal, el Dr. Carlos Olivera Avellaneda (de la Dirección de Alimentación del Ministerio de Salud Pública). La composición de la Comisión fue ampliada más tarde mediante otros dos decretos (N° 8509 del 30 de abril de 1951, y N° 10.333 del 30 de mayo de 1951), por los cuales se incorpora dos representantes más, correspondientes a los Ministerio de Salud Pública y de Hacienda, respectivamente. DIRECCIÓN NACIONAL DE QUÍMICA, “El Código Bromatológico Nacional - Su jurisdicción. Su materia”, en *Anales de la Dirección Nacional de Química*, núm. 8, 1951, p. 76.

⁷¹ Según lo establecido inicialmente por el Decreto N° 382 de 1951, los representantes de la industria alimentaria eran cuatro: Dr. Dante De Lorenzi (de Victorio y Esteban de Lorenzi Ltda.); Dr. Marcello Dellepiana (de M. S. Bagley S. A.); Dr. Raúl Hermitte (del Frigorífico Armour de La Plata) y el Dr. Rodolfo Antonissen (de Molinos del Río de la Plata). Luego, mediante el mencionado Decreto N° 8509 de 1951 se incorpora dos representantes más. DIRECCIÓN NACIONAL DE QUÍMICA, “Noticias Argentinas: Una Comisión estudiará un proyecto de Código Bromatológico Nacional”.

alimentarias⁷². Esta apertura inclusiva del sector económico será la tendencia que continuará marcando las comisiones a cargo de la modificación del código alimentario en lo sucesivo.

La Comisión tarda dos años y entrega el proyecto para su estudio al Ministerio de Salud Pública de la Nación, el cual realiza algunas observaciones. Finalmente, el 8 de enero de 1953 se aprueba el proyecto de reglamento alimentario para su aplicación en la Capital Federal y territorios nacionales. Su dictado “con urgencia” tuvo lugar contemplando “no sólo las exigencias de la bromatofilaxia, sino también los justos intereses de la industria alimentaria” y haciendo “realidad la orientación de la medicina social argentina en el aspecto básico de la higiene de la alimentación que prevé el segundo Plan Quinquenal”⁷³.

Se trataba de un reglamento extenso, compuesto de novecientos cincuenta y cuatro artículos. Estaba dividido en veinte capítulos que podrían clasificarse del siguiente modo: un primer capítulo con disposiciones generales, cinco capítulos sobre temas horizontales, es decir, con normas aplicables en general a todo tipo de alimentos⁷⁴, once capítulos con disposiciones verticales⁷⁵, un capítulo anexo sobre artículos de uso doméstico y un capítulo final con penalidades y procedimientos.

La sanción del reglamento químico nacional de 1953 fue un importante paso hacia la unificación nacional del régimen alimentario. No sólo rigió en los territorios para los que estaba inicialmente proyectado, sino que su vigencia se extendió a algunas provincias que mediante leyes o decretos provinciales fueron adhiriéndose al reglamento⁷⁶.

Al poco tiempo, mediante Decreto Nº 21.246 de 1953, se establecen normas para la interpretación del reglamento alimentario. Se explicaba que, como la mayoría de las provincias ya habían adoptado el reglamento (y las que faltaban

⁷² Siendo los productos más importantes, ya desde entonces, carnes y cereales. Nótese que se trataba de los representantes de las industrias de productos basados en cereales (Bagley S.A. y Molinos del Río de la Plata), y un importantísimo frigorífico por entonces.

⁷³ Considerandos del Decreto Nº 141 de 1953 (publicado en Boletín Oficial el 19/I/53).

⁷⁴ II. Condiciones de las fábricas, depósitos y comercios de alimentos; III. Reserva, conservación y tratamiento de los alimentos; IV. Utensillos, recipientes, envases, envolturas, aparatos y accesorios; V. Rotulación; XVI. Correctivos y coadyuvantes.

⁷⁵ VI. Alimentos cárneos y afines; VII. Alimentos grasos; VIII. Alimentos lácteos; IX. Alimentos farináceos; X. Alimentos azucarados; XI. Alimentos vegetales; XII. Bebidas hídricas y alimentos refrescantes; XIII. Bebidas fermentadas; XIV. Bebidas espirituosas; XV. Productos estimulantes o fruitivos (se trataba del cacao, café, tabaco, té y yerba mate); XVII. Productos varios (aquí se incluía eclécticamente a alimentos para animales, fertilizantes, empanadas, pizzas y menudencias para copetín); XVIII. Productos dietéticos.

⁷⁶ Así lo hicieron, al poco tiempo de su sanción, las provincias de Buenos Aires (Decreto Nº 14.087 de 1953) y la de Córdoba (Decreto Nº 1281-D de 1953). Unos años después se adhieren las provincias de La Pampa (Ley Nº 328 de 1965), San Juan (Decreto Nº 2552 de 1955), Tucumán (Decreto Nº 159 de 1955) y luego Salta (Decreto Ley Nº 614 de 1957).

habían prometido hacerlo) era “necesario establecer con anticipación la conducta a seguir en los casos de las interpretaciones y consultas que puedan suscitarse...” (considerandos del Decreto N° 21.246 de 1953). Se declaraba allí que la razón fundamental del Poder Ejecutivo para establecer un reglamento alimentario nacional había sido “uniformar en todo el país las condiciones de aptitud para el consumo de los alimentos y bebidas y las exigencias oficiales al respecto, para evitar los inconvenientes de las numerosas reglamentaciones existentes en la actualidad en las distintas jurisdicciones” (considerandos del Decreto N° 21.246 de 1953). Este decreto resolvía que todas las consultas e interpretaciones referentes al reglamento alimentario se girarían “a la Comisión Permanente de Reglamento Alimentario” y que “las resoluciones administrativas derivadas del mismo serán dictadas por el Ministerio de Salud Pública de la nación”⁷⁷. Esta pauta que sienta la reglamentación del reglamento alimentario nacional constituye el primer antecedente de creación de una Comisión especial para resolver el problema de la actualización de la regulación alimentaria ante los diferentes avances científico-técnicos que se produjeran en el futuro.

IV. LA PRETENDIDA CODIFICACIÓN ALIMENTARIA

I. La paulatina ordenación de la normativa alimentaria provincial

El tercer y último período relevante para esta reconstrucción del ordenamiento alimentario argentino, es la transformación del reglamento alimentario en código alimentario obligatorio en todo el país. Como se apuntó, el reclamo por parte de los expertos para lograr la unificación de la normativa alimentaria nacional se extendió durante décadas, alcanzando el objetivo finalmente en el año 1969. Hasta ese momento, para los territorios sujetos a jurisdicción nacional rigió el reglamento alimentario nacional de 1953, así como también en las provincias que se habían adherido al mismo. Algunas provincias contaban con reglamentaciones propias dictadas para regular la identificación, definición y clasificación de los alimentos, así como el control de los procesos de elaboración, distribución y venta de los mismos en su jurisdicción.

La primera norma bromatológica general de alcance provincial que se dictó en la República Argentina fue el reglamento alimentario de la provincia de Buenos

⁷⁷ Art. 1, Decreto N° 21.246, publicado en el Boletín Oficial del 24 de noviembre de 1953, Año LXI, N° 17535, p 2.

Aires, sancionado en 1928, redactado por el reconocido químico bromatólogo Dr. Carlos Grau⁷⁸.

Otra temprana experiencia de legislación bromatológica a nivel subnacional tuvo lugar en la provincia de Santa Fe, donde se estableció un completo régimen de control de los alimentos mediante dos dispositivos: un organismo de control estatal, el Instituto Bromatológico provincial (Art. 15º, inc. e, de la Ley Provincial Nº 2858 de 1939) que posteriormente contó con un instrumento normativo, el código bromatológico de Santa Fe (aprobado mediante Ley Provincial Nº 2998 de 1941). Este instrumento fue celebrado por distintos expertos en materia alimentaria de todo el país y se transformó en un caso “exitoso” del movimiento de académicos y funcionarios en pos de la “codificación alimentaria” que se aspiraba a lograr a nivel nacional⁷⁹.

En 1948, la provincia de Mendoza proyectó su primer código bromatológico y organizó un Instituto Bromatológico sobre la base del homónimo santafesino⁸⁰. En la provincia de Tucumán se sanciona la Ley Provincial Nº 2266 en 1947, la cual si bien no determinaba las condiciones de higiene y composición que debían reunir los alimentos, establecía la creación de un Instituto Bromatológico para la provincia, el que transitoriamente se rigió por los códigos bromatológicos de Santa Fe y Buenos Aires⁸¹. En 1950, mediante Decreto Nº 752, la provincia de Catamarca organiza su Oficina Química y Bromatológica y Entre Ríos establece un reglamento bromatológico (Decreto Nº 1089 de 1950)⁸².

Al igual que sucedió con los proyectos de regulación alimentaria nacional, estos proyectos subnacionales fueron redactados por expertos bromatólogos que colonizaron la construcción de la normativa del sector. Se limitaba la participación

⁷⁸ La tarea de codificación le insumió alrededor de cinco años. Fue puesto en vigor mediante Decreto (sin número) del 20 de junio 1928. En 1937 se sancionó una segunda edición, también a cargo de Grau, cuya redacción le requirió, “tanto trabajo como la primera, pues la mayoría de sus artículos han sido redactados de nuevo, consultando las últimas reglamentaciones de la Oficina Química Nacional y de la Oficina Química de la Municipalidad de Buenos Aires... Esta nueva edición comprende 983 artículos y contiene 1352 definiciones de productos alimenticios y bebidas”. GRAU, “Nuevo Codex Alimentarius de la Provincia de Buenos Aires”, p. 462.

⁷⁹ A pesar de ciertas resistencias iniciales, el régimen alimentario de la provincia de Santa Fe logró estabilizarse en un lapso relativamente breve y fue tomado como modelo por otras provincias. MARICHAL, “Ciencia, técnica y política...”, cit.

⁸⁰ DIRECCIÓN NACIONAL DE QUÍMICA, “Instituto y Bromatológico de la provincia de Mendoza. Proyecto de Ley remitido a la Legislatura”, en *Anales de la Dirección Nacional de Química*, núm. 7, 1951, pp. 62-63.

⁸¹ DIRECCIÓN NACIONAL DE QUÍMICA, “Noticias argentinas: el Instituto Bromatológico y Departamento Químico de la provincia de Santa Fe”, en *Anales de la Dirección Nacional de Química*, núm. 5, 1950, pp. 59-60.

⁸² CARLOS ANDRADA, Orígenes de la Bromatología en Catamarca”, en *Saber y Tiempo*, núm. 17, 5, 2004, pp. 147-159.

en el proceso de redacción y debate sobre sus contenidos a los saberes expertos, ya que los proyectos eran presentados como obras terminadas ante las autoridades. El verdadero espacio de circulación y discusión de estos proyectos normativos se situaba por fuera del procedimiento legislativo, en los foros científico-académicos (nacionales e internacionales) de la química y otras disciplinas conexas a la cuestión alimentaria⁸³.

Las Conferencias Bromatológicas contaban con comisiones que discutían cuestiones de legislación bromatológica⁸⁴. De la lectura de las conclusiones y recomendaciones de estas comisiones, se deduce que los debates, a pesar de las aspiraciones jurídicas de sus integrantes, se centraban en aspectos técnicos bromatológicos y demostraban conocimientos de técnicos jurídicos. Es decir que las denominaciones dadas a los corpus reglamentarios de los aspectos higiénico-bromatológicos de los alimentos eran casuales y no fruto de una elección deliberada por responder a los caracteres de aquello que al interior del campo jurídico se considera propiamente una codificación⁸⁵.

2. El dictado del código alimentario argentino (1969)

El antecedente inmediato y explícito respecto al dictado del código alimentario argentino tuvo lugar en el año 1964, con las bases sentadas a través del Decreto N° 5883 que preparaba la sanción de una ley nacional de alimentos, para lo cual se creaba una comisión de expertos dedicada a su estudio y a la redacción de un anteproyecto⁸⁶. A los fines de “contribuir a corregir los hábitos incompatibles

⁸³ Así por ejemplo, la segunda edición del reglamento alimentario (frecuentemente también denominado *Codex Alimentarius*) de Buenos Aires fue presentada y puesto a consideración de sus pares durante el 3º Congreso Sudamericano de Química realizado en Río de Janeiro en 1937, y en la III Conferencia Bromatológica Nacional, celebrada en Córdoba el mismo año, la cual recomendó tomarlo como base para la redacción de una reglamentación nacional. A.A.V.V., *Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada en Córdoba, 26-29 Mayo 1937*.

⁸⁴ En la primera Conferencia (1935), por ejemplo, figuraban entre los temas oficiales: definición y alcance de los términos alteración, adulteración y fraude; normas generales para la rotulación de los envases y la propaganda en todos sus aspectos, reglamentación de elaboración y expendio de productos dietéticos, alcance de la legislación bromatológica, aspecto jurídico de la defensa del alimento puro, etc. A.A.V.V., *Conferencia Bromatológica Nacional. Celebrada en Santa Fe, 3-6 Julio 1935*.

⁸⁵ A excepción de los escritos de Carrillo y Mullor, respectivamente (a los que se hiciera referencia en el punto 2 del apartado IV) los documentos históricos recopilados y analizados para este trabajo no evidencian problematización alguna acerca del alcance y significado de la elección del término código para nominar estos cuerpos, que técnicamente se ajustan mejor al formato de reglamentos administrativos.

⁸⁶ El Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública había aconsejado “la necesidad y conveniencia de designar una comisión de expertos que estudie un proyecto de ley nacional

con la salud y la economía de la población”, y dado que la “actual multiplicidad normativa y la disparidad de criterios existentes en la materia y que rigen en las distintas jurisdicciones perjudican el comercio interprovincial e internacional de los alimentos” se plantea la necesidad del dictado y el estricto cumplimiento de normas técnicas genéricas y uniformes sobre tipificación, industrialización, comercialización y fiscalización de los alimentos (vistos del Decreto Nº 5883 de 1964). Expresamente se reconoce la influencia de la comunidad experta en la decisión de dictar una ley nacional de alimentos⁸⁷. Sin embargo, esta ley nacional no prosperó. El 28 de junio de 1966 tiene lugar un golpe de Estado por el cual asume el poder una junta militar. El “Estatuto de la Revolución Argentina” que ésta dicta le otorga al Presidente de la Nación “todas las facultades legislativas que la Constitución nacional otorga al Congreso” (Art. 5).

A fines de la década de 1960 se logra la unificación alimentaria nacional, cuando se declara vigente “en todo el territorio de la República con la denominación de Código Alimentario Argentino, las disposiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial del Reglamento Alimentario aprobado por Decreto Nº 141/53 con sus normas modificatorias y complementarias” (Art. 1º, Ley Nº 18.282 de 1969)⁸⁸. De este modo, la Nación se atribuyó la facultad de legislar en materia de control alimentario en forma

de alimentos que establezca las condiciones higiénico-sanitarias que deberán reunir los productos alimenticios” (vistos del Decreto Nº 5883).

⁸⁷ En su programa de política sanitaria nacional, el Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública había establecido la urgente necesidad de dictar normas uniformes en materia alimentaria “recogiendo la inquietud general de las instituciones profesionales e industriales vinculadas directamente a este importante problema” (considerandos del Decreto Nº 5883 de 1964).

⁸⁸ Tanto el código alimentario como el código electoral fueron puestos en vigencia mediante decretos del Poder Ejecutivo en ejercicio de atribuciones legislativas contenidas en el Estatuto la Revolución Argentina. “A partir del 28 de junio de 1966 -por primera vez en los gobiernos de facto- el Presidente usó las atribuciones legislativas que le confirió el Estatuto, no con el nombre de “decreto-ley”, como se las había utilizado en los precedentes citados, sino con el de “ley”. Además continuó el número de orden correspondiente, de acuerdo con las leyes sancionadas y promulgadas por los poderes legislativos y ejecutivos de iure”. ZARINI, *Esquema institucional...*, cit., p. 113. Con el próximo gobierno constitucional, se dicta el Decreto Nº 976 de 1973 por el cual se dispone que los actos del ejecutivo entre el 28 de junio de 1966 y el 25 de mayo de 1973 serán denominados “decretos-leyes” conservando la numeración (quedan comprendidas desde la 16.892 a la 20.507). Luego se volverá a la denominación de ley para estas normas (Decreto Nº 1319 de 1976), aunque el cambio de denominación, como explica Zarini, no altera la naturaleza *de facto* de estos actos que tienen esencia o contenido legislativo y no emanan del Congreso, sino del Poder Ejecutivo. Su validez ha sido reconocida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación sin necesidad de ratificación expresa del poder legislativo al asumir un nuevo gobierno democrático. Aquí utilizaremos directamente el término ley para hacer referencia a la norma que pone en vigencia el código alimentario.

exclusiva, derogando toda disposición vigente que se opusiera al texto de esa (Art. 2º, Ley Nº 18.282)⁸⁹.

Esta unificación fue motivada por un contexto de adhesión del país a organismos internacionales de regulación alimentaria. Nos referimos a la Comisión del *Codex Alimentarius* que había sido creada en 1963, en forma conjunta por la FAO y la OMS con el objetivo de desarrollar normas alimentarias y otros textos relacionados. La internacionalización de la regulación alimentaria y los compromisos de Argentina al respecto fueron mencionados expresamente en la nota de elevación como motivos para dictar la ley⁹⁰.

El referido código alimentario toma completamente los contenidos, modo de ordenación y criterios de clasificación del reglamento químico nacional de 1953. Es decir que el dictado de un código no significó una ruptura con la regulación alimentaria que le precedió, un cambio de paradigma. Por el contrario, se trató de una continuidad con los criterios trazados en el régimen reglamentario anterior, el cual fue directamente asimilado al texto del nuevo y pretendido “código”. La reglamentación alimentaria de 1953 había sido gestada a través de un largo debate instado por la comunidad científico-técnica de las disciplinas vinculadas al estudio de los alimentos y reflejaba los consensos allí alcanzados. Con un simple cambio de denominación, un breve texto de veinte artículos (la Ley Nº 18.284) hace aplicable ese mismo texto a todo el país en forma obligatoria. Precisamente, el efecto de esta fue la ampliación del ámbito de aplicación de la regulación alimentaria a todo el país.

La Ley Nº 18.284 de 1969 se reglamenta mediante el Decreto Nº 2126 de 1971, que introduce algunos cambios en el modo de ordenar de los temas regulados y en los contenidos. Los criterios de ordenación de la versión reglamentada y del reglamento de 1953 son prácticamente los mismos, aunque tienen lugar algunas modificaciones. Con la reglamentación se eliminan algunas cuestiones vinculadas a sustancias u objetos que no son alimentos básicos ni productos alimenticios de consumo humano⁹¹. Se agrega un capítulo sobre “Aditivos Alimentarios”⁹² y se

⁸⁹ “...aquello que se hallaba regido por un reglamento administrativo -en anterior Decreto Nº 141/53- pasó a formar parte de una ley y, en segundo lugar, la norma dejó de ser local para ‘transformarse’ en ley nacional”. CARLOS ALBERTO GUAJARDO, *Código Alimentario Argentino: Su Valoración Jurídica*, Mendoza, Ediciones Jurídicas Cuyo, 1998, p. 90.

⁹⁰ Argentina se había adherido al Codex y “tal compromiso, tropezaría con serios inconvenientes para su cumplimiento con las derivaciones negativas que es fácil suponer para las relaciones comerciales internacionales si no se dispusiera de un solo cuerpo legal sobre la materia”. Nota de elevación del proyecto de código alimentario. *Anales de Legislación Argentina - XXIX-B*, p. 1456.

⁹¹ Así, los capítulos XVII -“Productos Varios”- y XIX -“Anexo”- artículos de uso doméstico” del reglamento alimentario son eliminados en la versión ordenada por el Decreto Nº 2126 de 1971. A excepción de la desinfección de los productos alimenticios (plaguicidas) que es

amplía el capítulo sobre “Rotulación” de alimentos (Arts. 67 al 76, del Decreto N° 141 de 1953) incluyendo también la identificación comercial y publicidad (Art. 220 al 246, del Anexo I del Decreto N° 2126 de 1971).

En relación a la materia regulada, la pretendida codificación no logró reunir la normativa alimentaria existente sobre todas las sustancias alimenticias y bebidas de consumo humano. Al momento de su dictado estaban vigentes dos legislaciones alimentarias específicas muy consolidadas que no fueron incorporadas: por un lado, la regulación nacional de los productos, subproductos y derivados de origen animal (Ley de Policía Sanitaria Animal N° 3959 de 1902, sus normas modificatorias y complementarias); por el otro, la regulación nacional de los productos vitivinícolas (Ley General de Vinos N° 14.878 de 1959, modificatorias y complementarias)⁹³. Se establece que el código alimentario es de aplicación supletoria respecto de estos regímenes legales específicos. La reglamentación de 1971 tampoco consigue unificar toda la materia alimentaria en un sólo cuerpo normativo, objetivo que se mantiene aun hoy como una aspiración no lograda.

3. Un código *sui generis*

Este pretendido “código alimentario” nace signado por ciertas contradicciones inherentes a la desarticulación entre las características de la materia regulada y el instrumento jurídico que la contiene. Un primer problema es la estabilidad, uno de los rasgos esenciales de los códigos, carácter que viene dado por la exigencia de previsibilidad que resulta de la necesidad de garantizar el ideal máximo del derecho del Estado liberal moderno, la seguridad jurídica⁹⁴.

reubicada como última parte del “nuevo” capítulo XVIII (aditivos alimentarios), la mayoría de las cuestiones allí reguladas dejan de ser parte de la regulación codificada.

⁹² No es que las sustancias adicionadas a los alimentos no hayan sido objeto de regulación, sino que, producto de las investigaciones científicas y los desarrollos en la tecnología aplicada a la industria alimentaria, la complejidad e importancia que adquiere el tema (en términos económicos y también sanitarios) conlleva a su regulación más detallada en un capítulo particular.

⁹³ Además de estos dos regímenes alimentarios específicos, existen otros aspectos de los alimentos (considerados en general) cuya regulación no es completamente captada en el código alimentario. El ordenamiento alimentario resulta de su integración con un conjunto de normas aplicables en general a otros productos, como por ejemplo, la identificación (etiquetado) de los productos alimenticios. En el ordenamiento argentino existirán en los años que siguen otras disposiciones aplicables, además del régimen codificado: la Ley N° 22.802/83 de Lealtad Comercial, y la Ley N° 24.240/93 de Defensa del Consumidor. A lo que se suma los mencionados regímenes específicos cuando se trate de productos de origen animal y productos vitivinícolas.

⁹⁴ “...la exigencia de estabilidad (es decir, de absoluta previsibilidad de los comportamientos de los sujetos públicos y privados) está ciertamente en las raíces de las codificaciones del

Sólo en ausencia de cambios abruptos el individuo puede planificar y proyectar su propia existencia dentro del gran margen de libertad que se le concede en un Estado policía. Sin embargo, la cuestión alimentaria sigue los vaivenes de las investigaciones científicas y los desarrollos tecnológicos, siendo una materia “escurridiza” a esta aspiración liberal de estabilidad y previsión, acarreado el problema de su desactualización permanente.

Siguiendo con el criterio sentado por el reglamento alimentario nacional de 1953, el código alimentario de 1969 deja a cargo del Poder Ejecutivo Nacional la tarea de mantener actualizadas “las normas técnicas del código alimentario argentino resolviendo las modificaciones que resulte necesario introducirle para mantener su permanente adecuación a los adelantos que se produzcan en la materia”, habilitándolo para “disponer en jurisdicción de la autoridad sanitaria nacional, la constitución de grupos de trabajo de la más alta experiencia y calificación científica y técnica y determinar lo inherente a su organización y funcionamiento y a las atribuciones y remuneración de sus integrantes” (Art. 20, Ley N° 18.284). Se continúa así con la modalidad de delegación en una comisión (compuesta fundamentalmente por expertos científicos y técnicos en alimentos) de la tarea de actualización permanente de la regulación alimentaria, modalidad que se mantiene aún hoy⁹⁵.

No solo en la cuestión de su inestabilidad inherente, sino en otros varios aspectos, el asumido código alimentario se desplazaba del ideal de código para el pensamiento tradicional, según el cual los códigos representan el eje de “un sistema concebido básicamente como un orden coactivo, unitario, completo y cerrado, que excluye la contradicción y la discontinuidad, para la satisfacción de un ideal de racionalización formal apto para propiciar calculabilidad, previsibilidad, seguridad y certeza...”⁹⁶. Si bien regulación alimentaria nace con la pretensión de ser fundamentalmente coactiva (atravesada por el objetivo de persecución del fraude alimentario) priman las definiciones, clasificaciones y otras reglas descriptivas de

siglo diecinueve. El derecho se reconduce a las leyes del Estado; las leyes del Estado se cierran en las estructuras, fijas y duraderas, de los Códigos Civiles... La inmutabilidad es considerada el primer y fundamental carácter de una legislación civil...”. NATALINO IRTI, “La edad de la descodificación”, en *La edad de la descodificación*, Barcelona, José María Bosch, 1992, p. 19.

⁹⁵ Actualmente, y luego de la implementación del Sistema Nacional de Control de Alimentos (Decreto N° 2194 de 1994, reemplazado luego por Decreto N° 855 de 1999) las facultades de actualización de la normativa alimentaria se han *procedimentalizado* mediante la creación de órganos específicos que tienen a su cargo la elaboración de las propuestas, la Comisión Nacional de Alimentos y su Consejo Asesor. MARÍA EUGENIA MARICHAL, “El desarrollo del Sistema Nacional de Control de Alimentos en Argentina”, en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario* 68, núm. XXVIII, 2016, pp. 157-86.

⁹⁶ Descripción del “tipo de ordenamiento normativo forjado por el paradigma de la dogmática jurídica”. JOSÉ EDUARDO FARÍA, *El Derecho en la Economía Globalizada*, Madrid, Trotta, 2001, p. 221.

los requisitos que deben reunir los sujetos y objetos regulados. Se trata de un instrumento normativo que parecería perderse en el casuismo propio de las viejas recopilaciones, las que precisamente el moderno movimiento codificador había querido erradicar. Además, la efectividad de las normas sancionatorias precisó una estructura de control *in situ*, de allí la importancia de desarrollar reglamentaciones de las prácticas de inspección y de laboratorio.

Todo esto marca el desorden de la actual regulación alimentaria nacional (especialmente a partir de los procesos de integración regional) ya que a pesar de encontrarse enmarcada en un corpus denominado “código”, se compone en su mayoría de breves artículos que incorporan reglamentos técnicos, anexos con extensas tablas de descriptores, clasificaciones y composiciones químicas, que a su vez son periódicamente modificados⁹⁷.

La Ley N° 18.284 de 1969 no logró reunir en un ordenamiento unitario y completo toda la materia vinculada a los alimentos. Pero no por ello puede deducirse que se trate de una simple compilación: explicitadas o no en el texto de la legislación alimentaria de 1953 incorporada en el “código”, encierra determinadas elecciones de valor. Como se refleja en los planes sanitarios de Carrillo o en las bases de Mullor, hay un proyecto de ordenación de la sociedad, un modelo de desarrollo económico, una jerarquía en los intereses protegidos, etc. que subyace a las normas sanitarias bromatológicas. Estas elecciones adquieren contenido en las coordenadas básicas del ordenamiento jurídico alimentario: las categorías de sujetos comprendidos; definición, caracterización y clasificación de los objetos regulados; las obligaciones establecidas y, en correspondencia, la protección de ciertos derechos y la restricción de ciertas libertades. La histórica colonización experta de la legislación alimentaria opaca estas elecciones valorativas al traducirlas en normas técnicas.

⁹⁷ El Grupo Común del Mercosur (GMC), órgano ejecutivo del sistema, ha producido numerosas Resoluciones sobre productos alimenticios. Listado disponible en (http://www.puntofocal.gov.ar/mercosur_sgt_alimentos.htm). [Fecha de consulta: 21/10/2016], que en su mayoría han sido incorporadas al código alimentario mediante resoluciones ministeriales conjuntas (según mecanismo que dispone el Art. 3, del Decreto N° 815 del año 1999). Estas resoluciones conjuntas se limitan a establecer la vigencia de las resoluciones GMC, estableciendo que se deroga toda legislación del código alimentario argentino que se oponga a su texto. Una primera gran modificación del código alimentario, se efectuó mediante resolución del Ministerio de Salud y Acción Social N° 3 de 1995, por la cual se incorporaron treinta y ocho resoluciones del GMC. A pocos años de existencia del Mercosur, ya se advertía “que se está gestando por este medio un nuevo Código Alimentario”. GUAJARDO, *Código Alimentario Argentino...*, cit., p. 346. Según un relevamiento realizado hasta junio de 2013 (sobre la versión actualizada del código, disponible en (http://www.anmat.gov.ar/alimentos/normativas_alimentos_caa.asp)). [Fecha de consulta: 30/06/2013]) el código alimentario contenía cincuenta y cuatro reglamentos técnicos introducidos por resoluciones ministeriales.

Por todo ello, arriesgamos a calificar preliminarmente este corpus como un código *sui generis*, con un primado de reglas de carácter reglamentario ajustadas en un molde codificador, abierto a la actualización permanente instrumentada por normas administrativas.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

La reconstrucción del ordenamiento jurídico del control de los alimentos en Argentina evidencia que los operadores jurídicos que históricamente han elaborado, interpretado y aplicado dicha regulación han sido los expertos científicos. Del recorrido de los tres períodos entendidos como claves del proceso de institucionalización del control público de los alimentos, puede observarse la gestación de un monopolio de creación normativa en cabeza del grupo de expertos que ocupó lugares estratégicos en las distintas reparticiones estatales de fiscalización alimentaria. Monopolio que poco antes del dictado de un código alimentario nacional se abre para dejar lugar a los intereses y la participación de la industria alimenticia en los procesos de diseño normativo.

Durante el período fundacional en el cual emerge la primera red institucional y organizativa, el proceso de producción de conocimiento científico sobre los alimentos y de su respectiva regulación jurídica en manos de los mismos agentes formó parte de un proceso más amplio de constitución del Estado argentino que se nutrió de un conjunto de saberes expertos entre los siglos XIX y XX. A partir de estos espacios, y permeados por los valores de la época, los expertos comenzaron a moldear un importante sector del derecho argentino. En este período se comienza a percibir el papel central de los expertos que poseían los saberes sobre los que descansan las primeras normas jurídicas generales que tuvieran por objeto la regulación de las condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial de todo aquello que se considera alimento. La progresiva reglamentación para desplegar la regulación nacional o provincial relativa a alimentos y bebidas, detallando los modos concretos de aplicación, es asumida como una tarea propia de los expertos, funcionarios públicos en las Oficinas Químicas.

Durante el segundo período, en el que se institucionaliza el núcleo central de la normativa alimentaria, comienza a plantearse la cuestión de los instrumentos jurídicos más aptos para la unificación nacional. Si bien durante décadas la regulación había sido de rango administrativo, vinculada a cuestiones impositivas y a la regulación del comercio, entre los años 1940 y 1950 pasa a ser visualizada como

una cuestión atinente al área de salud pública y, como tal, su problemática trasciende la reglamentación y se comienza a proyectar a través de un código que, se aspira, logre estabilizar los valores del nuevo orden alimentario para la nación.

Sin embargo, la desactualización constante de la normativa alimentaria representó un problema frente a la vocación de permanencia del derecho codificado, incompatible con la naturaleza del conocimiento científico- técnico. Cualquier legislación alimentaria que se proyecte necesita permanecer cognitivamente abierta a la información del subsistema científico para mantenerse actualizada, ya que el conocimiento científico- técnico que informa gran parte del contenido de una regulación bromatológica, es mutable, controvertible, sujeto a verificación, nueva experimentación y nuevo debate. De allí la gran paradoja de la elección del formato de código. Un ordenamiento bromatológico “inmutable” correría el peligro de convertirse en regulación estéril, al no mantenerse en contacto permanente con los desarrollos y resultados de las investigaciones. De hacerlo, se arriesga a estar sujeto a un proceso de “descodificación” constante.

En la medida que la Ley N° 18.284 delega la tarea de modificación permanente en el Poder Ejecutivo (siendo los instrumentos reglamentarios el mecanismo de reforma para la actualización) y que tan solo amplió territorialmente la aplicación normativa sin representar cambio sustantivo alguno en los contenidos o la materia regulada por el reglamento que le sirve de base, no se trata de un proceso codificador genuino sino de un cambio en la denominación. El llamado código alimentario argentino mantuvo una línea de continuidad con el reglamento alimentario que le precediera (conservó la estructura según una clasificación por tipos de alimentos y la separación de la legislación específica sobre productos de origen cárnico y vitivinícola). Así es que este “código” resulta directamente heredero del reclamo del grupo experto que se movilizó intensamente entre los años 1930 y 1940. Fue éste agrupamiento experto el que sentó las bases sobre las cuales se redactarían los grandes proyectos de ordenación alimentaria, no sólo nacional sino también provincial y regional.

Este origen y desarrollo por parte de las comunidades expertas ayuda a comprender porque el ordenamiento alimentario, a pesar de ser cuantitativamente tan denso y cualitativamente tan relevante, no ha logrado atraer una dogmática jurídica que sistematice sus reglas, reconstruya sus principios ordenadores y articule los diferentes subsistemas en juego en la regulación alimentaria (reglas fitosanitarias del derecho agrario; reglas protectorias del derecho del consumidor; reglas del poder de policía del derecho administrativo, etcétera).