

El poder judicial y el alcance del control jurisdiccional

The judicial power and the scope of jurisdictional control

Nadia Virginia Copello¹

DOI: [https://doi.org/10.37767/2591-3476\(2024\)27](https://doi.org/10.37767/2591-3476(2024)27)

Comentario a

Zárate, Enrique Augusto v. SENASA, 21 de marzo de 2023

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Acceso al Fallo

RESUMEN:

En el marco de un amparo, un ciudadano rosarino solicitó que se tomarán medidas tendientes para que se fiscalicen periódicamente las frutas, verduras y hortalizas que ingresan desde otras jurisdicciones a los Mercados de Concentración Fisherton y de Productores de Rosario, a fin de evitar y controlar la presencia de biocidas, plaguicidas y otros agrotóxicos.

Mediante recurso extraordinario federal, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, remitiéndose al dictamen de la Procuradora General de la Nación, se expresó en relación a las competencias en materia de aplicación del Código Alimentario Nacional y sobre las atribuciones del poder judicial a la hora de ordenar determinadas inspecciones y controles en cabeza del Senasa, sin afectar la división republicana de poderes, cuando hay un derecho constitucional en juego, en este caso el derecho a salud.

ABSTRACT

Within the framework of an amparo, a Rosario citizen requested that measures be taken to periodically inspect the fruits, vegetables and vegetables that enter the Fisherton and Producer Concentration Markets of Rosario from other jurisdictions, in order to prevent and control the presence of biocides, pesticides and other agrotoxics.

Through an extraordinary federal appeal, the Supreme Court of Justice of the Nation, referring to the opinion of the Attorney General of the Nation, expressed itself in relation to the powers regarding the application of the National Food Code and to what extent the judicial power

¹ Abogada, Universidad Nacional de Córdoba. Escribiente Auxiliar de la Defensoría Pública Oficial ante los Tribunales Federales de Primera y Segunda Instancia de Córdoba. Profesora en Ciencias Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. Maestrando en Derecho Constitucional, Universidad Nacional de Córdoba. Adscripta de la cátedra de Derecho Procesal Penal de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. Mail: copellonadiav@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-9557-107>

could interfere in how carry out inspections and controls, without affecting the republican division of powers, when there is a constitutional right at stake, in this case the right to health.

PALABRAS CLAVE: Sistema republicano; Poder judicial; Límites del control judicial; Derecho a la salud; Senasa

KEY WORDS: Republican system; Power of attorney; Limits of judicial control; Right to health; Senasa.

I. Introducción al caso

Enrique Augusto Zárate, ciudadano rosarino, interpuso acción de amparo contra el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), hoy perteneciente a la Secretaría de Bioeconomía del Ministerio de Economía de la Nación; su pretensión consistía en que se establecieran medidas tendientes a la fiscalización periódica de las frutas, verduras y hortalizas, provenientes de otras provincias y que ingresan a los Mercados de Concentración Fisherton y de Productores de Rosario, a fin de evitar y controlar la presencia de biocidas, plaguicidas y otros agrotóxicos.

El Juzgado Federal de Primera Instancia N°1 de Rosario hizo lugar al amparo y ordenó a la demandada a realizar inspecciones y monitoreos "suficientes y adecuados", imponiendo una cantidad mínima de ellas -seis inspecciones y veinticuatro monitoreos por año-, a abordar la problemática en conjunto, cooperativa y coordinadamente, con las autoridades provinciales y municipales, y publicar lo actuado en virtud de la Ley 27.275 de acceso a la información pública.

Esta decisión fue impugnada por la accionada, a su turno la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario confirmó parciamente la sentencia de la primera instancia.

Esta decisión motivó al SENASA a presentar un recurso extraordinario federal, para ocurrir ante el Máximo Tribunal. Argumentó que se había desconocido la normativa aplicable sobre las obligaciones y responsabilidades correspondientes a cada actor interviniente en la cadena alimentaria, estableció cuáles eran sus facultades en el control público y privado de sanidad y calidad de los vegetales y sostuvo que sí se habían llevado a cabo los controles sanitarios de manera periódica, proporcionales y razonablemente. Asimismo, afirmó que mantener una decisión como la impugnada es contrario a la distribución de competencias federales dispuestas por la Constitución Nacional.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo propios los argumentos expresados por la Procuradora Fiscal de la Nación. En virtud de ellos, se reconoció que el "SENASA es un organismo descentralizado con autarquía económica-financiera y técnico-administrativa (...) con funciones propias de sanidad animal y vegetal, conforme la ley 27.233. Luego, este organismo tiene a su cargo otras obligaciones y facultades que se le han impuesto mediante decretos reglamentarios, como ser "la fiscalización higiénico-sanitaria de los productos y subproductos de origen vegetal en las etapas de producción y acopio, en especial debe fiscalizar que no sean utilizados en los lugares de producción elementos químicos o contaminantes que hagan a los alimentos no aptos para el consumo humano".

A ello, debe adicionarse el Código Alimentario Nacional -ley 18.284- cuya aplicación “en las respectivas jurisdicciones” recae en “las autoridades nacionales, provinciales, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los municipios”.

Asimismo, en el ámbito del SENASA para ejercer un sistema de control adecuado y afianzar la sanidad e inocuidad de los alimentos, se han establecido el Sistema de Control de Frutas y Hortalizas (SICOFHOR) y el Programa de Control de Residuos e Higiene de los Alimentos (CREHA).

Es posible observar entonces que, tanto legislativa como administrativamente se le ha reconocido a esa administración carácter de autoridad de aplicación para el “control público y privado de la sanidad y calidad de alimentos de origen vegetal provenientes del tráfico federal”.

En el caso concreto, la acción de amparo se interpuso ante la omisión del SENASA de llevar a cabo esos controles y fiscalización que le competen. Ahora bien, ¿hasta dónde el Poder Judicial de la Nación, en su rol de garante de los derechos, puede ordenarle al SENASA determinadas directrices?

Pues bien, la Corte sostuvo que “no corresponde a los magistrados de la causa establecer el alcance del control (...) incluyendo específicamente una cantidad mínima” de inspecciones y monitoreos, “verificada la omisión de un deber legal, la sentencia puede condenar a la demandada a poner fin a dicha situación según los términos en que se trabó la litis, tal circunstancia no justifica que se ordene el modo preciso en que debe realizar su tarea de control sobre los alimentos de origen vegetal (...)”.

Dicho lo anterior, concluyó que hubo “un exceso jurisdiccional en menoscabo de los poderes y funciones atribuidos a las autoridades administrativas por las leyes que las instituyen y les confieren sus competencias respectivas”. De esta manera, se revocó la sentencia apelada.

II. Sistema republicano de gobierno

Conforme el artículo 1° de la Constitución Nacional, hemos adoptado para nuestro gobierno “la forma representativa republicana federal”². En lo que aquí interesa, la adopción de la forma republicana como sistema político conlleva, entre otras cuestiones, una división, control y equilibrio de los poderes del Estado.

Sobre este punto, históricamente hemos adoptado principios propios del constitucionalismo norteamericano. James Hamilton, en sus escritos de “El Federalista”, explicó la necesidad de la separación de poderes, para evitar caer en una tiranía (Hamilton *et. al.*, 1998: 204-205). Pero esa separación no requiere ser absoluta, deben encontrarse articulados unos con otros. Argumentaba que “todo el mundo está de acuerdo en que los poderes propios de uno de los departamentos no deben ser administrados completa ni directamente por cualquiera de los otros. Es también evidente que ninguno de ellos debe poseer, directa o indirectamente, una influencia preponderante sobre los otros en lo que se refiere a la administración de sus respectivos poderes” (Hamilton *et. al.*, 1998: 210).

2 INFOleg, Información Legislativa (2024): Constitución de la Nación Argentina. Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Se ha sostenido que “la finalidad perseguida no es otra que evitar el desborde del poder y el peligro para las libertades personales que suscitaría la centralización en la toma de decisiones públicas” (Gelli, 2001: 19).

La clásica tripartición de los poderes del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial, adoptan los nombres de su función prevaleciente, pero no exclusiva. Esta separación “en realidad entre los órganos- implican atribuciones propias y cooperación compartida entre ellos” (Gelli, 2001: 19).

Tal es así que, “los jueces actúan legislativamente (en el sentido de ley material) cuando dictan acordadas y lo hacen administrativamente cuando designan empleados, pero su función esencial y predominante es la de hacer justicia. De su parte, los legisladores realizan funciones administrativas cuando nombran empleados, así como las cumplen judiciales cuando aplican sanciones disciplinarias, pero su función esencial y predominante es la de legislar”, el ejecutivo “desempeña funciones judiciales cuando aplica una sanción administrativa, y legislativa cuando dicta reglamentos, pero su función esencial y predominante es administrar o ejecutar. Cada vez que un poder desempeña funciones propias de los otros lo hace en el sentido no formal de la expresión, lo que redundará en beneficio de la actividad ‘separada’ de los poderes.” (Boffi Boggero, 2008: 169).

1. Atribuciones del poder judicial y la supremacía constitucional

Dentro del ámbito del poder judicial, los jueces, en líneas generales, se encargan de resolver conflictos de intereses, aplicando e interpretando la normativa vigente y cuando “se trata de los magistrados de la Corte Suprema, expresa la última voz en materia de interpretación de la Constitución, ejerciendo el control de constitucionalidad”.

Sobre esta última función, el artículo 31 de la Constitución Nacional dispone que “esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella (...)”³. Pero este artículo no debe leerse de manera aislada, sino que es necesario analizarlo a la luz del 75 inc. 22 y 24.

Estas normas receptan el principio de supremacía constitucional, en virtud del cual se pretende garantizar “la prelación de las normas supremas y superiores respecto al restante ordenamiento normativo inferior, custodia y asegura el sistema republicano y federal de gobierno y el respeto de los derechos fundamentales de los individuos” (Hernández, 2012: 177). En otras palabras, implica asegurar que tanto los actos de particulares como del Estado, deben adecuarse al contenido de la Constitución Nacional.

Es en virtud de este principio que los autores identifican a la Constitución Nacional como la base del ordenamiento legal, la norma máxima o la norma fundamental. En palabras de Hans Kelsen, la Constitución Nacional “es la norma fundamental de la cual depende la validez del orden jurídico en su conjunto” (Gelli, 2001: 19).

Ahora bien, ¿cómo garantizar esa premisa? En nuestro país se ha asignado al Poder Judicial como guardián del derecho constitucional, cuyos jueces pueden, a través del control de constitucionalidad, asegurar tan mentada supremacía.

3 INFOLeg, Información Legislativa (2024), Ob. Cit.

Dicho control requiere que “los magistrados judiciales están habilitados – de oficio o a petición de parte- a observar el principio de supremacía de la Carta Magna, consagrado en su art. 31, y en ese orden, a velar por la necesaria coherencia y armonía del sistema jurídico vigente y de los actos llevados a cabo por los órganos legislativo y ejecutivo” (Hernández, 2012: 177).

Pues bien, cuando interpretamos la Constitución Nacional, la norma fundamental de una sociedad determinada, no debemos perder de vista que lo que se encuentra en juego aquella convivencia marcada por la libertad, la pluralidad y la igualdad. El poder judicial en esta tarea debe cumplir eficientemente con su misión de garante de la supremacía constitucional y el respeto de las instituciones de un Estado de Derecho.

Pero, ¿todo es pasible de ser revisado judicialmente? ¿Qué sucede con los actos emanados de los otros poderes del Estado? La regla general que sí, que “todos los actos emanados de los poderes Ejecutivo (32) y Legislativo son justiciables” (Cassagne, 2005).

Esta regla encuentra fundamento en dos principios constitucionales: a) haber adoptado un sistema judicialista (arts. (arts. 108, 109 y 116 CN) y b) el que prescribe la tutela judicial efectiva (art. 8.1, Pacto de San José de Costa Rica y arts. 8, 9 y concordantes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (...)) que complementa la garantía de la defensa (art. 18 CN)” (Cassagne, 2005).

Siguiendo esta línea de análisis, es posible afirmar que frente a cualquier acto que, directa o indirectamente, lesione, restrinja o altere los derechos de un sujeto, habilitaría la instancia de acudir a la justicia a efectos de resguardar sus intereses.

2. SENASA

El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria es un organismo que funciona bajo la órbita del Ministerio de Economía -antes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca-, es decir dentro del Poder Ejecutivo Nacional. Tiene por objeto cuidar la sanidad animal, vegetal y la inocuidad de los alimentos⁴.

El SENASA ha sido establecida como la autoridad de aplicación de la ley 27.233 y tiene por objeto “la sanidad de los animales y los vegetales, así como la prevención, el control y la erradicación de las enfermedades y de las plagas que afecten la producción silvo-agropecuaria nacional, la flora y la fauna, la calidad de las materias primas producto de las actividades silvo-agrícolas, ganaderas y de la pesca, así como también la producción, inocuidad y calidad de los agroalimentos, los insumos agropecuarios específicos y el control de los residuos químicos y contaminantes químicos y microbiológicos en los alimentos y el comercio nacional e internacional de dichos productos y subproductos⁵; abarcando cada etapa desde la producción hasta el consumo de agroalimentos.

Su funcionamiento se encuentra enmarcado, no sólo por la ley 27.233, sino también por la ley 18.284 Código Alimentario Argentino, decretos reglamentarios y resoluciones administrativas específicas y técnicas de la materia (Marra, 2021).

4 Consulta pública a <https://www.argentina.gob.ar/senasa>

5 INFOLeg, Información Legislativa (2024): Declaración de interés nacional. Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257451/norma.htm#:~:text=ART%C3%8DCULO%201%C2%B0%20E2%80%94%20Se%20declara,producto%20de%20las%20actividades%20silvo>

III. Derecho a la salud

Es evidente que los programas llevados a cabo por el SENASA, a fin de afianzar la sanidad e inocuidad de los alimentos, están orientados a proteger la salud de los usuarios y consumidores.

El derecho a la salud es un derecho humano fundamental y cuenta con jerarquía constitucional, desde la reforma de 1994 y la incorporación de Tratados Internacionales de Derechos Humanos a la Carta Magna (artículo 75, inciso 22). Podemos mencionar el art. 12, inc. 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el art. 6. 1. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los arts. 4.1. y 5.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el art. 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el art. 11 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

Como puede advertirse, el Estado Nacional asume dos roles frente al derecho a la salud: es regulador y garante; es decir, al regular y reglamentar su ejercicio -recordemos que ningún derecho es absoluto- y al mediar “entre los diferentes actores que interactúan en materia de salud” y establecer “políticas públicas sanitarias (...) significativas y relevantes para garantizar un acceso igualitario al derecho a la salud (...)” (Marra, 2021: 85).

IV. Zárate v. SENASA

En el caso analizado, se habría probado que el SENASA había omitido controles y fiscalizaciones correspondientes en dos mercados de la ciudad de Rosario, motivo por el cual los jueces -en primera y segunda instancia- que tomaron conocimiento de la acción de amparo, le ordenaron a la demandada -entre otras cuestiones- que dispusiera de una determinada cantidad mínima de inspecciones y monitoreos anuales.

La controversia surge a partir de la impugnación realizada por la accionada, quien entiende que, al resolver de este modo, el poder judicial se estaría inmiscuyendo en atribuciones propias de la administración, violentando la división republicana de poderes.

Vale destacar el argumento del SENASA, en cuanto afirma que “la causa y la finalidad de la división de poderes es la especialización para el debido cumplimiento de las diversas funciones que deben satisfacer los Estados y que las competencias atribuidas al SENASA por el ordenamiento tienen una especificidad de orden técnico que difícilmente el organismo jurisdiccional esté en condiciones de arrogárselas y sustituirlo en su ejercicio.” En definitiva, la cuestión a resolver es si los jueces incurrieron o no en un exceso jurisdiccional al imponerle a la demandada una serie de cargas y obligaciones tan específicas.

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

De allí que, es posible afirmar que las medidas dispuestas tanto por el Juzgado Federal

Nº1 de Rosario, como la Cámara Federal de Apelaciones, se enmarcan en estas atribuciones antes descriptas a fin de garantizarle a los ciudadanos el pleno goce y disfrute del derecho a la salud. Lo que sucede, es que al imponerle las medidas de un modo tan específico y técnico -seis inspecciones y veinticuatro monitoreos al año-, ha ido más allá de lo que le está permitido, porque se ha inmiscuido en políticas de control sanitario y de apreciación de criterios de oportunidad, mérito o conveniencia de contenidos técnicos.

V. Conclusiones

El derecho a la salud, como derecho humano fundamental tiene reconocimiento legal, constitucional y convencional. Y como tal, exige que el Estado Nacional adopte las medidas necesarias para tornar efectivo el ejercicio y pleno disfrute de este derecho.

En este orden de ideas, cada poder del Estado, conforme a sus funciones, se responsabilizará por cumplir con ello. Concretamente, en la órbita del poder judicial, los jueces deberán velar por la supremacía constitucional eficientemente y no permitir que la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos se conviertan en letra muerta. Siendo vital para que la sociedad pueda confiar en los guardianes de las normas.

Sin dudas, al llevar a cabo esta tarea, los magistrados tienen límites. Esto responde, entre otras cuestiones, a la forma republicana de gobierno adoptada por nuestro país, que prevé un sistema de división, control y equilibrio de poderes.

Es decir, los jueces pueden y deben intervenir ante todo conflicto de intereses, sobre todo cuando se encuentren derechos constitucionales en juego. El límite estará dado en la medida de que, al decidir, no se arrogue funciones propias de la administración pública, podrá controlar esos actos de gobierno, pero no podrá ordenarles cómo deben hacerlo cuando impliquen consideraciones sobre la aplicación de criterios de oportunidad, mérito o conveniencia de contenidos técnicos.

Referencias Bibliográficas

- Boffi Boggero, L. M. (2008). Nuevamente sobre las llamadas 'cuestiones políticas'. *La Ley*, 156, 1143. *Derecho Constitucional, Doctrinas Esenciales*, I, 169.
- Cassagne, J. C. (2005, 14 de diciembre). Sobre la judicialización de las cuestiones políticas. *La Ley*, 2006-A, 858.
- Gelli, M. A. (2001). *Constitución de la Nación Argentina: Comentada y concordada*. La Ley.
- Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (1998). *El Federalista* (6ª reimp.). Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, A. M. (2012). *Derecho Constitucional* (Vol. 1). La Ley.
- INFOLeg. (2024a). Constitución de la Nación Argentina. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- INFOLeg. (2024b). Declaración de interés nacional. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257451/norma.htm>
- Marra, M. (2021). El derecho a la salud en Argentina y el deber de garantía del Estado na-

cional. Ab- revista de abogacía, 5(9). https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/ab/issue/view/58/Ab_9

• Senasa. (2024). Digesto Normativo del SENASA. <https://digesto.senasa.gob.ar/>