



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN ALIMENTARIA EN CHILE
Una revisión bajo los títulos de intervención administrativa.

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

María Paz Moraga Cortés

Dominga de Jesús Phillips del Río

Profesor: Jaime Jara Schnettler

Santiago, Chile

2016

A nuestras familias y amigos.

“Real food doesn't 'have' ingredients, real food IS ingredients”

- Jamie Oliver

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	6
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I: PRINCIPALES NORMAS QUE REGULAN LA ALIMENTACIÓN EN CHILE.....	17
1. REGULACIÓN NACIONAL	17
2. REGULACIÓN INTERNACIONAL	25
CAPÍTULO II: REGULACIÓN Y FORMAS DE INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	27
1. REGULACIÓN	27
2. INSTRUMENTOS REGULATORIOS	29
2.1. La Ley	31
2.2. El Reglamento	32
2.3. Normas técnicas	34
3. INTERVENCIÓN DEL ESTADO: TÍTULOS, FORMAS Y TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN.	36
3.1. Antecedentes	36
3.2. El por qué de la actividad de la administración: títulos de intervención	38
3.3. Dónde interviene la Administración: títulos de intervención	39
3.4. Cómo interviene la Administración: formas de intervención	40
3.5. Dónde interviene la Administración: técnicas de intervención	42
3.5.1. Técnicas de Policía:	45
3.5.2. Técnicas de Fomento:	58
3.5.3. Servicio público:	61
3.5.4. Prestación Empresarial:	64
CAPÍTULO III: POLICÍA SANITARIA DE LOS ALIMENTOS	68
1. POLICÍA ADMINISTRATIVA	69
2. SALUBRIDAD PÚBLICA	71
3. POLICÍA Y ALIMENTOS	78
4. LIMITACIONES IMPUESTAS POR LA POLICÍA.....	84
CAPÍTULO IV: TÍTULOS DE INTERVENCIÓN EN LA LEGISLACIÓN ALIMENTARIA NACIONAL	92

1. DECRETO SUPREMO N° 977 DE 1996, DEL MINISTERIO DE SALUD, QUE ESTABLECE EL REGLAMENTO SANITARIO DE LOS ALIMENTOS:.....	93
2. LEY N° 20.606 SOBRE COMPOSICIÓN NUTRICIONAL DE LOS ALIMENTOS Y SU PUBLICIDAD:.....	94
3. RESOLUCIÓN EXENTA N° 33 QUE FIJA TOLERANCIAS MÁXIMAS DE RESIDUOS DE PLAGUICIDAS EN ALIMENTOS:.....	95
4. RESOLUCIÓN EXENTA N° 427 DE 2010 QUE DEFINE LA LISTA DE ALÉRGENOS ALIMENTARIOS QUE DEBEN ROTULARSE CONFORME AL ARTÍCULO 107 LETRA H DEL REGLAMENTO SANITARIO DE ALIMENTOS:	96
5. RESOLUCIÓN EXENTA N° 1462 DE 2010 QUE FIJA LÍMITES MÁXIMOS DE RESIDUOS DE MEDICAMENTOS VETERINARIOS EN ALIMENTOS DESTINADOS AL CONSUMO HUMANO:	97
6. DECRETO SUPREMO N° 13 DE 2015, EMANADO DEL MINISTERIO DE SALUD, QUE MODIFICA EL DECRETO SUPREMO N° 977 DE 1996, DEL MINISTERIO DE SALUD QUE APRUEBA EL REGLAMENTO SANITARIO DE ALIMENTOS:.....	98
CONCLUSIONES.....	101
ANEXO	105
1. DECRETO SUPREMO N° 977 DEL MINISTERIO DE SALUD QUE ESTABLECE EL REGLAMENTO SANITARIO DE LOS ALIMENTOS, PROMULGADO CON FECHA 7 DE AGOSTO DE 1996.....	105
2. LEY N° 20.606, SOBRE COMPOSICIÓN NUTRICIONAL DE LOS ALIMENTOS Y SU PUBLICIDAD.....	118
3. RESOLUCIÓN EXENTA N° 33, PUBLICADA CON FECHA 16 DE FEBRERO DE 2010. FIJA TOLERANCIAS MÁXIMAS DE RESIDUOS DE PLAGUICIDAS EN ALIMENTOS Y DEJA SIN EFECTO LA RESOLUCIÓN EXENTA N° 581, DE 1999, Y SUS MODIFICACIONES.....	122
4. RESOLUCIÓN EXENTA N° 427, PUBLICADA CON FECHA 03 DE JULIO DE 2010. DEFINE LISTA DE ALÉRGENOS ALIMENTARIOS QUE DEBEN ROTULARSE CONFORME AL ARTÍCULO 107 LETRA H DEL REGLAMENTO SANITARIO DE LOS ALIMENTOS.	125
5. RESOLUCIÓN EXENTA N° 1462, PUBLICADA CON FECHA 04 DE OCTUBRE DE 1999. FIJA LÍMITES MÁXIMOS DE RESIDUOS DE MEDICAMENTOS VETERINARIOS EN ALIMENTOS DESTINADOS AL CONSUMO HUMANO.	127
6. DECRETO N°13 DE 2015 QUE MODIFICA DECRETO SUPREMO N° 977 DE 1996, REGLAMENTO SANITARIO DE LOS ALIMENTOS.	129
BIBLIOGRAFÍA.....	131

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto determinar los lineamientos generales de la regulación alimentaria en Chile, en un contexto de gran dispersión normativa. Para ello, la clasificación que propone el autor Villar Ezcurra del actuar de la Administración en formas, técnicas y títulos resulta fundamental, pues históricamente se ha lidiado con los alimentos mediante la técnica de Policía. Se revisan algunas de las características propias de tal técnica que se advierten en la regulación alimentaria nacional.

Para ejecutar esta tarea, se utilizó un método cuantitativo consistente en la recolección de antecedentes y criterios relevantes a partir de una clasificación de las distintas técnicas de intervención de la Administración presentes en la normativa que rige a los alimentos en Chile, para luego pasar a una etapa de análisis lógico-jurídico que, finalmente, permitió establecer los criterios basales de dicha normativa en la materia a tratar.

Como resultado, se encontraron algunos lineamientos respecto a la materia, sin perjuicio de que se develaron problemáticas tanto jurídicas como prácticas, cuya puesta de relieve esperamos sea un aporte a la mejor comprensión de esta materia.

INTRODUCCIÓN

El enfoque respecto de los alimentos ha ido variando a lo largo de los años. Si para los nutricionistas del siglo XVIII y XIX, la principal preocupación recaía en lograr un entendimiento acabado de la naturaleza química de los alimentos¹ a través del análisis de sus componentes – carbohidratos, grasas y proteínas–, hoy “existen interrogantes de igual o mayor relevancia, relativas al 'comportamiento' de un nutriente o componente en particular del alimento en relación a su almacenamiento, procesamiento, cocción, cambios durante y después de su digestión, y más recientemente, en sus posibles efectos terapéuticos para la salud humana”².

La alimentación ha sido reconocida internacionalmente como un derecho humano. El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que “[t]oda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y *en especial la alimentación*, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los

¹ ROSSELOT POMES, G. y UAUY DAGACH, R. 1996. Calidad de los alimentos y nutrición: las nuevas tendencias. El Codex Alimentarius y su relación con los Acuerdos de la Organización Mundial de Comercio. Santiago. Ministerio de Relaciones Exteriores. p. 199.

² *Ibidem*.

servicios sociales necesarios” (énfasis agregado). Este derecho tiene dos componentes esenciales: su disponibilidad y su acceso³. Con respecto al primero, éste abarca tanto la protección contra el hambre como una alimentación adecuada. Ésta se produce “cuando es aceptable culturalmente, en cantidad suficiente y de una calidad apropiada para satisfacer las necesidades alimenticias del individuo”⁴. El segundo componente se refiere a que toda persona debe tener física y económicamente acceso al alimento⁵.

La alimentación se reconoce entonces como algo inherente y digno de protección legal, y por ello, los problemas relacionados con la alimentación han adquirido cada vez mayor relevancia. Si antes se llevaban a cabo esfuerzos mundiales para combatir el hambre, ahora los gobiernos se preocupan cada vez más por los altos índices de obesidad. La alimentación es un tema que se encuentra en la palestra, por lo que ya no es inusual advertir palabras como “obesidad”, “alimentos transgénicos”, “alimentos orgánicos”, “alimentos genéticamente modificados”, o nuevas denominaciones en los

³ MENÉNDEZ REXACH, A. 2015. Estudios Jurídicos sobre seguridad alimentaria. España, Marcial Pons. p. 49.

⁴ *Ibid.* p. 50.

⁵ *Ibidem.*

productos alimenticios como “diet”, “light”, “bajo en calorías”, “sin azúcar”, entre otros.

De hecho, nuestra alimentación ha experimentado un brusco cambio en las últimas décadas: la expansión de la producción en masa a las granjas y posteriormente el ingreso de la comida chatarra ha cambiado la forma en que nos alimentamos y con qué nos alimentamos. Como sociedad comenzamos a producir alimentos cada vez más baratos, en mayor cantidad, de menor calidad y más manipulados artificialmente.

Esta relativamente “nueva” forma de alimentarnos –se ha generado en los últimos 50 años aproximadamente– ha repercutido seriamente en la salud de las personas.

Como señalan Gastón Rosselot Pomes y Ricardo Uauy Dagach, “los grandes problemas de salud del siglo XX, la obesidad, la hipertensión, las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, y los problemas asociados al metabolismo óseo y a la tercera edad, han sin duda impuesto requerimientos específicos al sector industrial de manera de producir alimentos que se

ajusten a las recomendaciones nutricionales para la prevención de esas patologías”⁶.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha calificado a la obesidad⁷ como una epidemia mundial⁸ estimando que “[e]n el mundo hay más de 42 millones de menores de cinco años con sobrepeso. La obesidad infantil es uno de los problemas de salud pública más graves del siglo XXI. Los niños con sobrepeso tienen muchas probabilidades de convertirse en adultos obesos y, en comparación con los niños sin sobrepeso, tienen más probabilidades de sufrir a edades más tempranas diabetes y enfermedades cardiovasculares, que a su vez se asocian a un aumento de la probabilidad de muerte prematura y discapacidad”⁹.

La OMS concluye que “para frenar la epidemia mundial de obesidad es necesaria una estrategia poblacional, multisectorial, multidisciplinaria y adaptada al entorno cultural”¹⁰.

⁶ MENÉNDEZ REXACH, *op. cit.* p. 200.

⁷ La OMS ha definido la obesidad como “una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud”. Organización Mundial de la Salud. 2015. [En línea] <<http://www.who.int/features/factfiles/obesity/facts/es/>> [Consulta 1 de octubre de 2015].

⁸ *Íbid.* [En línea] <<http://www.who.int/features/factfiles/obesity/facts/es/index9.html>> [Consulta: 1 de octubre de 2015].

⁹ *Íbid.* [En línea] <<http://www.who.int/features/factfiles/obesity/facts/es/index2.html>> [Consulta: 1 de octubre de 2015].

¹⁰ *Ibidem.*

En la actualidad, nuestro país se encuentra en una etapa post-transicional, caracterizada por el desenfrenado aumento de la obesidad en todos los sectores sociales y demográficos¹¹.

Los costos de la obesidad para la familia, la sociedad, y los sistemas de salud son altísimos, afectando directamente la calidad de vida de la población, y teniendo –tanto a corto como a largo plazo– consecuencias nocivas como la discapacidad y la muerte¹².

Ante esta nueva panorámica, la regulación no puede quedarse atrás, debiendo adaptarse a estos nuevos parámetros alimenticios para velar por una mayor y mejor salud en la población y entregar una solución eficiente al creciente problema de obesidad y demás problemas de salud asociados, para lo cual el enfoque no debe sólo centrarse en la inocuidad de los alimentos, sino también en su calidad y acceso.

En Chile se ha buscado combatir las problemáticas alimentarias mediante diversas iniciativas, por ejemplo, nuevos marcos regulatorios – “Ley Súper 8” o “Ley sobre Etiquetado de Alimentos” – o bajo la creación

¹¹ JUNAEB. Informe Mapa Nutricional 2013, Gobierno de Chile, Junaeb. Disponible en www.junaeb.cl.

¹² ARAYA, H. ATALAH, E. BENAVIDES, X. BOJ, T. CRUCHE, S. ILABACA, J. JIMENEZ, J. MARDONES, F. MUÑOZ, F. PIZARRO, T. RODRÍGUEZ, L. y ROZOWSKY, J. 2006. Prioridades de intervención en alimentación y nutrición en Chile. Revista chilena de nutrición, 33(3), pp. 458-463.

del programa “Elige Vivir Sano”. Ciertamente, los avances en el conocimiento deben ser apreciados de forma tal que permitan y establezcan una política sanitaria clara y definida, que oriente y conduzca la conducta del consumidor y advierta, al mismo tiempo, sobre los riesgos de consumir alimentos nocivos para su salud.

Nuestro interés en examinar este tema en particular surge a partir del escaso estudio y análisis que hay de la regulación de la alimentación. A pesar de ser un tema de política pública de suma importancia, no hay grandes estudios a nivel legal. La alimentación sí ha sido estudiada a nivel de salud, sin embargo, el papel del Estado dentro de ella y la forma en que la abarca no ha sido objeto todavía de análisis acabados.

Con dicho propósito, analizaremos las formas de intervención adoptadas por el Estado y las respectivas técnicas de regulación que inciden en el sector alimenticio.

En este sentido, para un desarrollo adecuado de esta memoria, ésta se estructura en cuatro capítulos. Revisaremos en el Capítulo I las principales normas que regulan la alimentación en Chile, dentro de un contexto de una gran dispersión normativa. La principal norma que rige en materia

alimentaria en nuestro país es el Reglamento Sanitario de los Alimentos del Ministerio de Salud. Además, encontraremos numerosas Resoluciones exentas de alta especificidad que regulan aspectos concretos sobre los componentes y las condiciones de inocuidad de los alimentos, pues más allá de la evidente importancia que ello reviste por un tema de salud pública, dichas normas también tienen una gran relevancia para el sector privado. Como señala Cristóbal Valdés, al estar los alimentos constituidos por elementos vivos, se sujetan a parámetros que no son estables en el transcurso del tiempo, y por ello, las normas que los regulan “necesariamente deben someterse a normativas científicas y técnicamente bien elaboradas. En este sentido, para el sector privado empresarial, resulta vital para el desarrollo de sus actividades productivas y comerciales la existencia y creación de normas cada vez más perfectas que permitan asegurar, a los consumidores finales, que los productos que están demandando correspondan exactamente a aquellos que se ajustan a sus necesidades”¹³.

¹³ VALDÉS SÁENZ, C. 1996. Relevancia de las normas alimentarias para el sector privado, el Codex Alimentarius y su relación con los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio. Santiago. Ministerio de Relaciones Exteriores. p. 57.

En el Capítulo II nos remitiremos a la propuesta realizada por Villar Ezcurra¹⁴, quién clasificando el actuar de la Administración en formas, técnicas y títulos ha logrado una sistematización pedagógica que nos permitirá abordar el tema en cuestión. En efecto, el mencionado autor ha entendido como forma de intervención de la Administración aquella *finalidad específica* que se le asigna a ésta¹⁵; como técnica de intervención el *medio* que utiliza la Administración, pues cada finalidad específica tiene su propio cauce de manifestación¹⁶ y, finalmente, como título de intervención la *justificación* jurídica de la actividad administrativa¹⁷. Por la especial dispersión de normas en materia alimentaria nos parece interesante y esclarecedora la propuesta del autor, pues, a través de este esquema, se nos permitirá identificar la orientación que guía las diversas disposiciones legales que dan contenido a la actividad administrativa.

En el Capítulo III veremos la relación entre la técnica de intervención de Policía y su relación con la alimentación, en especial lo que sería la policía sanitaria. Históricamente, la policía administrativa, y específicamente en esta

¹⁴ VILLAR EZCURRA, J.L. 1999. Derecho administrativo especial administración pública y actividad de los particulares. Madrid, Editorial Civitas. p. 435.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Íbid.* p. 25.

¹⁷ VILLAR EZCURRA, J.L. *op. cit.* p. 24.

materia la policía sanitaria, ha sido uno de los títulos más viejos de intervención de la Administración en materia de alimentos¹⁸, siendo la protección de la salud pública la finalidad que justificaría tal intervención¹⁹. Sin embargo, la salud que debe proteger el Derecho actual ha cobrado nuevas dimensiones. Si antes interesaba la intervención de la Administración en materia de alimentos por el peligro que representan éstos como foco de infecciones e intoxicaciones²⁰, limitándose a la “sanidad preventiva” y teniendo como fin más la salubridad pública que la salud como concepto global²¹, en los últimos años ha surgido la idea de la sanidad integral, y al consagrarse constitucionalmente el derecho a la salud en el artículo 19 N° 9 de nuestra Carta Fundamental²², como señala Rebollo, se “ha impulsado esta tendencia y supone definitiva e inequívocamente responsabilizar a los

¹⁸ REBOLLO PUIG, M. 1989. Potestad Sancionadora, alimentación y Salud Pública. España, Instituto Nacional de Administración Pública. p. 11.

¹⁹ *Íbid.* p. 12.

²⁰ *Íbid.* p. 21.

²¹ *Íbid.* p. 23.

²² Artículo 19 N° 9: “La Constitución asegura a todas las personas: (...) El derecho a la protección de la salud.

El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo.

Le corresponderá, asimismo, la coordinación y control de las acciones relacionadas con la salud.

Es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas, en la forma y condiciones que determine la ley, la que podrá establecer cotizaciones obligatorias.

Cada persona tendrá el derecho a elegir el sistema de salud al que desee acogerse, sea éste estatal o privado”.

poderes públicos en todo lo referente a la salud, superando, desde luego, el reducido marco de la sanidad preventiva”²³.

Por último, en el Capítulo IV examinaremos específicamente los títulos de intervención en la legislación alimentaria nacional. Para ello se seleccionarán seis cuerpos legales y se elaborará para cada uno de ellos una tabla donde se analiza cada artículo, con la finalidad de determinarse con ello la técnica de intervención elegida por el legislador en base a la propuesta de Villar Ezcurra.

En consideración a lo ya expuesto, el objetivo de este trabajo será ofrecer al lector una visión sistemática de la regulación alimentaria en nuestro país, con miras a un cuestionamiento de sus bases de acuerdo a los desafíos que nos plantean los nuevos problemas que relacionan alimentación y salud.

²³ REBOLLO, *op. cit.* p. 24.

CAPÍTULO I: PRINCIPALES NORMAS QUE REGULAN LA ALIMENTACIÓN EN CHILE

1. Regulación Nacional

La regulación alimentaria en nuestro país se caracteriza por comprender diversas normativas legales, lo que, a nuestro juicio, es entendible en atención a la variedad y complejidad de las materias que abarca. En efecto, en derecho comparado tampoco existe una ley orgánica que pretenda regular de forma completa el tema alimenticio, por el contrario, existe un significativo número de leyes sectoriales que contienen disposiciones garantes de la producción de alimentos inocuos y de calidad.

Pues bien, la situación se complejiza aún más por la permanente necesidad de adecuarse a los nuevos descubrimientos y recomendaciones científicas, lo que en el plano normativo, se traduce en constantes enmiendas a la legislación vigente, creando un conjunto de normas que los reguladores, la industria y los consumidores encuentran difíciles de entender²⁴.

²⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2015. Legislación y reglamentos alimentarios. [En línea] <<http://www.fao.org/food/food-safety-quality/capacity-development/food-regulations/es/>> [Consulta: 10 de octubre de 2015].

En este sentido, ya sea como regulador, industria o, en último término consumidor, todos nos vemos de alguna manera afectados por la regulación de los alimentos. Por cierto, al cruzar este tema diversas problemáticas, encontramos normas relativas a la alimentación a propósito de salud, agricultura, economía, relaciones exteriores, etc.

A continuación, procederemos a enumerar las principales normas alimentarias que rigen en Chile, advirtiendo desde ya que no es una enumeración taxativa. Las dos primeras normas constituyen el marco general en la materia, mientras que para el resto se utilizó un criterio de orden cronológico, de acuerdo a su fecha de publicación.

a) Código Sanitario, Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N° 725, promulgado con fecha 11 de diciembre de 1967 (fecha publicación: 31 de enero de 1968). Como señala su artículo 1°, “rige todas las cuestiones relacionadas con el fomento, protección y recuperación de la salud de los habitantes de la República, salvo aquellas sometidas a otras leyes”. Posee un título específico para los productos alimenticios.

b) Decreto Supremo N° 977 del Ministerio de Salud que establece el Reglamento Sanitario de los Alimentos, promulgado con fecha 7 de agosto

de 1996 (fecha publicación: 13 de mayo de 1997). Tiene por objeto “establecer las condiciones sanitarias a que deberá ceñirse la producción, importación, elaboración, envase, almacenamiento, distribución y venta de alimentos para uso humano, con el objeto de proteger la salud y nutrición de la población y garantizar el suministro de alimentos sanos e inocuos”²⁵.

c) Decreto N° 23 de 1961, emanado del Ministerio de Relaciones Exteriores, que promulga la Convención sobre la obtención de alimentos en el extranjero, promulgado con fecha 10 de enero de 1961 (fecha de publicación: 23 de enero de 1961).

d) Decreto N° 1042 de 1982, emanado del Ministerio de Relaciones Exteriores que promulga el acuerdo sobre reconocimiento de las normas de calidad higiénico sanitarias en los alimentos, suscrito en Montevideo, Uruguay, el año 1980, promulgado con fecha 26 de noviembre de 1981 (fecha de publicación: 06 de febrero de 1982).

²⁵ Ministerio de Salud. 2015. [En línea] <http://web.minsal.cl/reglamento_san_alimentos> [Consulta: 8 de octubre de 2015].

e) Decreto N° 297 de 1992, emanado del Ministerio de Economía que aprueba reglamento de rotulación de productos alimenticios envasados, promulgado con fecha 3 de junio de 1992 (fecha de publicación: 29 de julio de 1992).

f) Resolución exenta N° 1462, del Ministerio de Salud, que fija límites máximos de residuos de medicamentos veterinarios en alimentos destinados al consumo humano, promulgada con fecha 25 de agosto de 1999 (fecha de publicación: 04 de octubre de 1999).

g) Resolución exenta N° 393, del Ministerio de Salud, que establece las directrices nutricionales sobre uso de vitaminas, minerales y fibras dietéticas en alimentos, promulgada con fecha 20 de febrero de 2002 (fecha de publicación: 01 de marzo de 2002).

h) Resolución exenta N° 394, del Ministerio de Salud, que establece las directrices nutricionales sobre suplementos alimentarios y sus contenidos en vitaminas y minerales, promulgada con fecha 20 de febrero de 2002 (fecha de publicación: 01 de marzo de 2002).

i) Resolución exenta N° 2079, del Ministerio de Salud, que determina requisitos y exigencias sanitarias que deberán cumplir quienes laboren o tengan a su cargo establecimientos pertenecientes a los rubros de alimentos

y recreacionales con el fin de minimizar riesgos para la salud de la población, promulgada con fecha 12 de mayo de 2004 (fecha de publicación: 31 de mayo de 2004).

j) Decreto N° 95 de 2006, emanado del Ministerio de Agricultura, que crea la Comisión Asesora del Ministro de Agricultura para la industria alimentaria chilena, promulgado con fecha 8 de octubre de 2006 (fecha de publicación: 09 de abril de 2007). Éste buscaba crear una comisión asesora ministerial integrada por todos los sectores y organismos vinculados a la promoción y desarrollo de la industria alimentaria, para que prestara su colaboración al Gobierno en el diseño e implementación de una estrategia nacional para situar a Chile como una potencia alimentaria.

k) Resolución exenta N° 764, del Ministerio de Salud, que establece normas técnicas sobre directrices nutricionales para la declaración de propiedades saludables de los alimentos, promulgada con fecha 24 de septiembre de 2009 (fecha de publicación: 05 de octubre de 2009).

l) Resolución exenta N° 33, del Ministerio de Salud, que fija tolerancias máximas de residuos de plaguicidas de alimentos, promulgada con fecha 22 de enero de 2010 (fecha de publicación: 05 de febrero de 2010).

m) Resolución exenta N° 427, del Ministerio de Salud, que define lista de alérgenos alimentarios que deben rotularse conforme al artículo 107 letra h del Reglamento Sanitario de los Alimentos, promulgada con fecha 14 de junio de 2010 (fecha de publicación: 03 de julio de 2010).

n) Ley 20.606 sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad, promulgada con fecha 6 de junio de 2012 (fecha publicación: 06 de julio de 2012). Tiene por objeto “establecer reglas mínimas aplicables tanto al plano de la producción, distribución, comercialización y consumo de este tipo de alimentos orientando la conducta del consumidor mediante señales e información claras sobre la calidad y cantidad de lo que está consumiendo”²⁶. m) Decreto N° 28 de 2013, emanado del Ministerio de Salud, que aprueba manual de normas gráficas de los mensajes de vida saludable en la publicidad de los alimentos, promulgado con fecha 3 de junio de 2013 (fecha de publicación: 17 de diciembre de 2013).

²⁶ Biblioteca del Congreso Nacional De Chile. Historia de la Ley 20.606 sobre la Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad. p. 7.

o) Resolución exenta N° 636, del Ministerio de Salud, que establece las dosis máximas de irradiación de alimentos, promulgada con fecha 21 de agosto de 2014 (fecha de publicación: 06 de septiembre de 2014).

p) Decreto N° 118 exento, que aprueba Norma Técnica N°158 “sobre requisitos para la aplicación del sistema de análisis de peligros y puntos críticos de control en establecimientos de alimentos”, promulgada con fecha 20 de mayo de 2015 (fecha publicación: 08 de junio de 2015).

q) Decreto N° 13 de 2015, emanado del Ministerio de Salud, que modifica el Decreto Supremo N° 977 de 1996 que aprueba el Reglamento Sanitario de Alimentos, promulgado con fecha 16 de abril de 2016 (fecha publicación: 26 de junio de 2015). Contiene las reformas que fueron necesarias realizar sobre dicho Reglamento en virtud de la Ley 20.606 sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad.

r) Ley 20.869 sobre publicidad de los alimentos, promulgada con fecha 6 de noviembre de 2015 (fecha de publicación: 13 de noviembre de 2015). Tiene por objeto, como señala su nombre, regular la publicidad de ciertos alimentos dirigida a menores de 14 años, restringir su promoción a ciertos horarios en servicios de televisión o cine, o autorizarla sólo bajo ciertas condiciones.

La enunciación señalada deja en evidencia la inexistencia de un cuerpo normativo único que sistematice la regulación alimentaria en nuestro país. La Administración se ha visto en la necesidad de abordar la materia desde distintas perspectivas, lo que se manifiesta en los diversos ministerios involucrados en la creación de dichas normativas, a saber, el Ministerio de Salud, Ministerio de Economía, Ministerio de Agricultura, etc. En efecto, pretender la creación de un cuerpo orgánico, resulta en los hechos bastante difícil pues, como hemos dicho, la regulación alimentaria cruza temas completamente disímiles. En este sentido, una regulación sectorial ha permitido una adaptación más ágil a los nuevos conocimientos científicos y avances tecnológicos, otorgándole dinamismo a una materia que está en permanente evolución.

En este sentido, los lineamientos generales en nuestro país están dados tanto por el Reglamento Sanitario de los Alimentos como por el Código Sanitario, mientras que la gran cantidad de reglamentos y resoluciones exentas en la materia contribuyen a dar un eficaz y expedito tratamiento a la alimentación por parte de la Administración. Por lo anterior, se debiese velar por una mayor coherencia de las diversas normas, más que en una sistematización de ellas en un mismo cuerpo normativo.

2. Regulación Internacional

Desde la perspectiva internacional, en la década de 1960 es creada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) una comisión encargada de la elaboración de un Código Alimentario, proceso que culminó con la redacción del *Códex Alimentarius*. Éste, a través de una base científica, aborda la calidad e inocuidad de los alimentos y desarrolla reglamentos y códigos de prácticas que rigen en materias de producción y control de los alimentos. Tiene por misión “proponer a los gobiernos normas, códigos de prácticas, directrices y recomendaciones alimentarias con el objeto de proteger la salud de los consumidores y de facilitar el comercio mundial de alimentos a través del establecimiento de normas aceptadas internacionalmente”²⁷.

Las normativas y directrices elaboradas por el *Códex* han sido adoptadas por diferentes países tanto en reglamentos sobre alimentación,

²⁷ Decreto N°19, emanado del Ministerio de Salud, que crea el Comité Nacional del *Códex Alimentarius*, de fecha 23 de mayo de 1997.

buenas prácticas agrícolas, medidas sanitarias y protección del consumidor, entre otros²⁸.

En Chile, a raíz de los acuerdos adoptados con la Organización Mundial del Comercio, el Gobierno crea oficialmente el Comité Nacional del Codex en el año 1997²⁹ para la concreción de las prácticas contenidas en el *Códex Alimentarius*.

Para nuestro país, es de vital importancia este cuerpo normativo ya que posee una gran influencia en el comercio internacional de productos alimenticios, y Chile se caracteriza por exportar gran cantidad de los alimentos que produce. El Códex, de esta forma, es “el punto de referencia internacional más importante en todo lo relativo a la inocuidad de los alimentos”³⁰ al contener “normas en cuanto a la higiene de los alimentos, a sus propiedades nutricionales; aditivos, plaguicidas, residuos de medicamentos veterinarios, sustancias contaminantes, etiquetado, presentación, métodos de muestreo y análisis de riesgos”³¹.

²⁸ Servicio Agrícola y Ganadero. Memoria del Codex Alimentarius en Chile, período 1997-2009. 2009. Ministerio de Agricultura. Alvimpress. p. 5.

²⁹ Servicio Agrícola y Ganadero. *op. cit.*

³⁰ *Ibidem.*

³¹ *Ibidem.*

CAPÍTULO II: REGULACIÓN Y FORMAS DE INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

1. Regulación

Luego de una mirada a la regulación nacional en materia de alimentos, procederemos a tratar, desde la óptica del Derecho Administrativo, las formas de intervención con que cuenta el Estado para regular una actividad específica. Para comenzar el análisis que nos proponemos emprender, nos parece necesario, en primer término, resolver qué es lo que entendemos por regulación.

De la Cruz Ferrer es quién nos da una primera aproximación, al definir a la regulación como “un conjunto de normas o acciones específicas, impuestas por la autoridad pública, que interfieren directamente en el mecanismo de asignación de recursos en el mercado o indirectamente, alterando las decisiones de demanda y oferta de los consumidores y empresas”³².

³² DE LA CRUZ FERRER, J. 2002. Principios de Regulación Económica en la Unión Europea, Instituto de estudios Económicos, Madrid. p. 126.

Una segunda definición al concepto de regulación, la encontramos en el capítulo sexto de la Ley Tipo de Defensa de la Competencia, que prescribe que el término regulación “se refiere a los diversos instrumentos de que se valen los gobiernos para prescribir normas a empresas y ciudadanos”³³. En suma, podemos entender entonces a la regulación como un conjunto de normas o acciones, dictadas por una autoridad administrativa, destinadas a producir sus efectos sobre los mercados y las personas.

Esta forma de entender la regulación se condice con lo que Cordero estima que es una visión contemporánea del Derecho Administrativo, al señalar que “uno de los desarrollos institucionales más importantes del siglo XX es el cambio del paradigma de la regulación desde los tribunales del derecho común a la regulación a través de las agencias administrativas”³⁴.

Así, con una creciente presencia de la regulación en los mercados, coincidimos con Cordero en el siguiente punto: “todas las decisiones que adoptan las autoridades administrativas, ocultas tras la denominación regulación, han impuesto como dilema en las últimas décadas,

³³ Ley Tipo de Defensa de la Competencia. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. 2007. Nueva York y Ginebra. p. 59. [En línea] <http://unctad.org/es/Docs/tdrbpconf5d7rev3_sp.pdf> [Consulta: 22 de julio de 2015].

³⁴ CORDERO, L. 2015. Lecciones de Derecho Administrativo. Santiago. Colección Tratados y Manuales, Thomson Reuters. p. 20.

adicionalmente, la preocupación por la calidad regulatoria”³⁵. Esta calidad tiene especial relevancia en materia alimentaria porque afecta directamente a toda la población. Nadie puede estar ajeno a lo que come, y por lo tanto, la producción, manipulación, inocuidad y calidad de los alimentos debe ser regulada con especial esmero, pues es imposible suprimir su consumo.

Ya determinado el concepto de regulación, procederemos a abordar los medios a través de los cuales se materializa la actividad regulatoria. Estos medios se denominan instrumentos regulatorios.

2. Instrumentos Regulatorios

A modo general, se puede entender por instrumentos regulatorios “todas las leyes, decretos, reglamentos, órdenes, orientaciones administrativas y normas subsidiarias de todos los niveles de la administración, así como normas de organismos no gubernamentales o profesionales autónomos en los que los gobiernos hayan delegado facultades de regulación”³⁶.

³⁵ *Íbid.* p. 62.

³⁶ Ley Tipo de Defensa de la Competencia. *op. cit.* [Consulta: 22 de julio de 2015].

Se sabe que es la ley quien representa el paradigma regulador de las actividades económicas en el Estado Moderno. Sin embargo, en materia alimentaria específicamente, en nuestro país el reglamento ha cobrado vital importancia por ser una forma de producción de normas más ágil y más adaptable que la ley.

Incluso, al encontrarnos ante un vertiginoso avance de conocimientos y de procesos tecnológicos, se ha puesto en tela de juicio el descanso en reglamentos en pos de dar mayor aplicación a la norma técnica. Como bien indica Cordero, “[e]n la actualidad la potestad reglamentaria se ha visto también desbordada por un desarrollo técnico que progresa en sectores cada vez más especializados. De este modo ha sucedido que las normas jurídicas se han concentrado en aspectos formales y procedimentales, mientras que la regulación de los aspectos materiales y fijación de estándares, que es en último término la determinación de lo tolerado (riesgo permitido) y lo rechazado, tiende cada vez más a estar bajo el dominio de las normas técnicas que conocen la realidad material de los muy diversos y complejos sectores a los que las normas jurídicas sólo alcanzan a contemplar o eludir genéricamente”³⁷.

³⁷ CORDERO, L. *op. cit.* pp. 162-163.

A continuación, señalaremos brevemente en qué consisten los principales instrumentos regulatorios que se utilizan en Chile para la regulación alimentaria.

2.1. La Ley

Se encuentra definida en el artículo 1° de nuestro Código Civil, que establece: “Artículo 1°. La ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite”.

Como señala García de Enterría, la Ley dentro de un sistema constitucional es la norma escrita superior, prevaleciendo frente a cualquier otro tipo de fuente normativa al ser una expresión de la voluntad popular³⁸, tal y como indica la definición contenida en nuestro Código Civil.

Por lo anterior, “[n]ada, fuera de la Constitución, puede limitar a la Ley, porque ese algo que la limitase sería algo superior a ella”³⁹.

³⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R. 2004. Curso de Derecho Administrativo I. Madrid, Editorial Civitas, 12° edición, p. 115.

³⁹ *Íbid.* p. 116.

2.2. El Reglamento

El Reglamento se ha definido como “toda disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración (el Presidente de la República) y con valor subordinado a la ley”⁴⁰.

Los reglamentos “son normas de derecho objetivo, es decir son generales, obligatorios y permanentes”⁴¹.

En el tema que nos convoca, es importante analizar los reglamentos desde dos aristas: la primera es que, por un lado, “el reglamento innova en el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, lo que lo transforma en un instrumento ordenador que, como tal, se integra al ordenamiento, completándolo y erigiéndose en una pauta rectora de ulteriores relaciones y situaciones jurídicas”⁴² y en segundo lugar, “no puede sobrepasar ni innovar en los contenidos de la ley, lo que es evidente porque para el reglamento la ley y su contenido son un espacio invulnerable, cualquiera sea la denominación de la potestad que se ejerce”⁴³. Por lo tanto, el reglamento viene a ser una herramienta más flexible y ágil que la ley para regular ciertos

⁴⁰ CORDERO, L. *op. cit.* p. 142.

⁴¹ CORDERO, L. *op. cit.* p. 142.

⁴² *Ibidem.*

⁴³ *Íbid.* p. 145.

sectores, sobre todo el de alimentos, pues éste se desarrolla a gran velocidad gracias a los avances de la tecnología y la innovación. Sin embargo, esta flexibilidad propia del reglamento no es absoluta, sino que está contenida dentro de los márgenes de la ley, pudiendo solamente innovar dentro de los límites establecidos por ésta y no se baste a sí misma para su aplicación efectiva⁴⁴. En este orden de ideas, la función del reglamento será “facilitar la aplicación de las leyes sin añadir derechos, ni imponer cargas; regular aspectos de detalle, no pudiendo agregar requisitos; (...). En suma, debe guardar estricta concordancia con la ley, detallando la aplicación práctica de ello”⁴⁵.

Podemos ver así que la potestad reglamentaria de ejecución cumple una función de desarrollo y complemento de la ley, al tiempo que es discrecional para el Presidente, quien debe ejercitarla dentro de los marcos legales cuando lo estime necesario⁴⁶.

⁴⁴ CORDERO, L. *op. cit.* p. 421.

⁴⁵ PIERRY ARRAU, P. 1991. El ámbito de la Ley, Proceso Legislativo en Chile. Valparaíso, CEAL-UCV p. 82.

⁴⁶ CORDERO, E. 2010. El sentido actual del dominio legal y la potestad reglamentaria. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, N° 32, p. 424.

2.3. Normas técnicas

Como se mencionó anteriormente, la constante evolución de los distintos mercados requiere a veces instrumentos regulatorios más eficientes que el reglamento, que permitan adaptarse con mayor facilidad a los diversos requerimientos que se vayan gestando en la sociedad. Es por ello que han ido adquiriendo mayor relevancia las normas técnicas, pues en ellas se “sintetiza la imposibilidad de la Administración de hacerse cargo de todos los aspectos regulatorios, por lo cual debe ocupar reglas de técnica que viabilicen su actividad”⁴⁷.

Se definen como “una estructura normativa caracterizada por la voluntariedad, la autogeneración de los interesados, la aceptación y el efecto reputacional de ella”⁴⁸, siendo convenidas entre los distintos agentes industriales y de mercado para facilitar el intercambio de productos⁴⁹ y cuya observancia no resulta jurídicamente exigible⁵⁰.

Así, al ser libremente convenidas entre los interesados, las normas técnicas “se desarrollan a partir de la autorregulación, en tanto promovido

⁴⁷ CORDERO, L. *op. cit.* p. 162.

⁴⁸ *Ibidem.*

⁴⁹ *Ibid.* p. 163.

⁵⁰ *Ibidem.*

por instituciones privadas, reconocidas internacionalmente como ‘organismos de normalización’, basado en el consenso con la finalidad de uniformar técnicamente productos, procesos, sistemas y equipos, por lo cual también admite la calificación de ‘derecho blando’⁵¹.

El problema entre las normas técnicas y la Administración se produce respecto a su exigibilidad. Como se mencionó, al ser voluntarias, su cumplimiento no es jurídicamente exigible, sin embargo, el Estado puede hacerlas obligatorias al requerir su cumplimiento mediante la técnica de la remisión⁵², “permitiendo, en definitiva, aplicar el sistema coactivo del Estado frente al incumplimiento de la normalización”⁵³.

Un ejemplo de normas técnicas que han sido recogidas por nuestra legislación en materia de alimentos son aquellas dictadas por el *Códex Alimentarius*, que como ya vimos, dicta normas y directrices alimentarias, además de promover la creación de éstas en los distintos países⁵⁴.

⁵¹ *Ibid.* p. 164.

⁵² CORDERO, L. *op. cit.* p. 166.

⁵³ *Ibidem.*

⁵⁴ *Códex Alimentarius Chile*. 2015. [En línea] <http://www.chilecodex.cl/?page_id=4> [Consulta: 29 de septiembre de 2015].

3. Intervención del Estado: títulos, formas y técnicas de intervención.

3.1. Antecedentes

El Derecho Administrativo nace como una expresión de la percepción jurídica que se origina con la Revolución Francesa y como una manifestación de la oposición existente al gobierno absolutista⁵⁵. Los revolucionarios de ese entonces, creían que sólo existía una forma legítima de expresar la voluntad y esta era a través de una Ley general⁵⁶. Esta posición era abiertamente contraria a la de los gobiernos absolutistas, los que creían que la fuente de todo derecho era la persona subjetiva del Rey, siendo los hombres meros súbditos de éste. De esta forma, con la Revolución comienza a gestarse el Estado de Derecho cimentado en el principio de legalidad que impera hasta nuestros días⁵⁷.

Dicho principio supone que toda actuación administrativa requiere estar justificada para estar amparada por el ordenamiento jurídico. Esta

⁵⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R. *op. cit.* p. 440.

⁵⁶ *Ibidem.*

⁵⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R. *op. cit.* p. 438.

justificación se traducirá en un título, que será una característica fundamental del modelo de poder público moderno. Para entender el complejo sistema de la actividad administrativa, nos parece explicativo, como hemos señalado de forma introductoria, remitirnos a la propuesta realizada por Villar Ezcurra⁵⁸.

Según el autor, el Ordenamiento Jurídico le atribuye distintas potestades a la Administración que asumen la forma externa de normas, actos o contratos⁵⁹. Así, la actividad de la Administración se refiere a “los cauces a través de los cuales se manifiestan las potestades que le atribuye el Ordenamiento jurídico”⁶⁰.

Villar Ezcurra, para profundizar en el contenido de dichas potestades, intenta dar respuesta mediante un esquema a las preguntas de cómo, dónde y por qué se despliega la actividad de la Administración⁶¹. Para dar respuesta a estas preguntas, el criterio a seguir se designará con las expresiones de títulos, formas y técnicas de intervención⁶².

⁵⁸ VILLAR EZCURRA, *op. cit.* p. 435.

⁵⁹ *Ibid.* p. 21.

⁶⁰ *Ibidem.*

⁶¹ VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 21.

⁶² VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 24.

En efecto, para el autor la actuación administrativa, en su totalidad, encuentra su justificación en un único título, como se explicará más adelante: el principio de legalidad y la cobertura constitucional⁶³. Señala Villar Ezcurra que la Administración “ocupará una *posición vicarial* subordinada la Ley y todos sus privilegios serán consecuencia del *interés público* que representa”⁶⁴ y “sólo podrá actuar mediante el ejercicio de potestades previamente atribuidas por el Ordenamiento Jurídico”⁶⁵.

3.2. El por qué de la actividad de la administración: títulos de intervención

Para Villar Ezcurra los títulos de intervención corresponden a la “justificación jurídica (es decir, el por qué) de la actividad administrativa”⁶⁶. Para el autor, el por qué de la actuación de la Administración tiene una sola explicación: una norma de rango suficiente ha atribuido previamente potestades a la Administración Pública⁶⁷. Es decir, la Administración actúa mediante el ejercicio de potestades porque justamente una norma se las ha

⁶³ *Ibid.* p. 22.

⁶⁴ *Ibidem.*

⁶⁵ *Ibidem.*

⁶⁶ *Ibid.* p. 24.

⁶⁷ VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 24.

atribuido. Su fundamento principal se encuentra entonces en el principio de legalidad y en la atribución previa de potestades por el ordenamiento jurídico.

3.3. Dónde interviene la Administración: títulos de intervención

Para dar respuesta a esta pregunta también es necesario recurrir a los Títulos de Intervención. Villar Ezcurra se refiere al *principio de cobertura constitucional*⁶⁸, señalando que “[l]a Administración no sólo podrá sino que deberá intervenir en todos aquellos aspectos en que la Constitución así lo requiere”⁶⁹. Es más, la Constitución nos entrega el marco donde debe intervenir la Administración “sin aludir por ello a la forma o al contenido que tal actuación requiere (lo que, en cada caso y momento corresponderá decidir al legislador)”⁷⁰.

En consecuencia, “el título que justifica cada forma de intervención es referible a uno o a varios preceptos constitucionales”⁷¹.

⁶⁸ *Ibidem.*

⁶⁹ *Ibidem.*

⁷⁰ *Ibidem.*

⁷¹ *Ibidem.*

En virtud del principio de legalidad, podemos afirmar que la Administración tiene el deber de actuar, y por tanto, tendrá que intervenir en todos aquellos casos en que la Constitución así lo ha establecido. Lo anterior, sin perjuicio de no haberse determinado previamente la forma ni la oportunidad de la intervención. Por lo tanto, el título de intervención se configurará a partir de los deberes que forman parte del contenido dogmático de la Carta Fundamental.

3.4. Cómo interviene la Administración: formas de intervención

Si los títulos de intervención hacen referencia a la justificación de la intervención administrativa y al ámbito donde se produce, las formas de intervención son referibles a la *finalidad específica* que se asigna a la Administración⁷².

Se entiende por formas de intervención “las diversas finalidades que persigue el legislador cuando ordena o regula un determinado tipo de

⁷² VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 24.

intervención”⁷³. Estas finalidades son imputables al legislador y no a la Administración Pública, pues ésta actúa con una absoluta sumisión a la ley⁷⁴.

El autor, clasifica las formas de intervención en los siguientes grupos⁷⁵:

- a) Mantenimiento del orden público, que se identifica con la actividad de policía.
- b) Estímulo a la actividad de los particulares, que se identifica con la actividad de fomento.
- c) Garantía de la prestación de servicios, que se identifica con el concepto de servicio público.
- d) Prestación directa o material de servicios o bienes, que se identifica con el concepto de empresa pública.

Bajo la perspectiva constitucional, todas estas formas de intervención son intercambiables, siendo el legislador quien decide cual será la forma más adecuada en un momento determinado⁷⁶, por ejemplo, en la materia que nos convoca, la obligación que habría de fomentar o promover la salud, no obsta a que se actúe por vía de policía sobre la misma materia (artículo 19 N° 9 de

⁷³ *Ibid.* p. 29.

⁷⁴ *Ibidem.*

⁷⁵ VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 36.

⁷⁶ *Ibidem.*

la Constitución Política⁷⁷) siendo frecuente además que las técnicas de intervención se utilicen indistintamente en cada una de estas categorías⁷⁸.

3.5. Dónde interviene la Administración: técnicas de intervención

Las técnicas de intervención también nos sirven para responder a la pregunta de dónde interviene la Administración, pero a diferencia de las formas, que apunta a la finalidad, las técnicas de intervención se enfocan en los medios que utiliza la Administración, siendo útiles para perfilar aún más el cómo debe actuar la Administración, pues cada finalidad específica tiene su propio cauce de manifestación⁷⁹.

Las técnicas de intervención, para Villar Ezcurra, son los “*medios* que tiene a su alcance la Administración para lograr un determinado objetivo”⁸⁰ y “cuya determinación corresponderá, también, a la legislación que desarrolle la Constitución”⁸¹. Son las potestades específicas y concretas de la

⁷⁷ Artículo 19 N° 9: “El derecho a la protección de la salud. El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo. Le corresponderá, asimismo, la coordinación y control de las acciones relacionadas con la salud”.

⁷⁸ VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 37.

⁷⁹ VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 25.

⁸⁰ *Ibidem.*

⁸¹ *Ibidem.*

Administración a través de las cuales se manifiestan cualquiera de las cuatro formas de intervención ya señaladas⁸². A diferencia de las formas de intervención que se reconducen a la Constitución, las técnicas se reconducen a la norma que reconoce en cada caso este tipo de potestades⁸³.

Villar Ezcurra propone una clasificación de las técnicas de intervención en relación a cada una de las formas ya vistas⁸⁴, advirtiendo eso sí que son “simples esquemas doctrinales que sirven de guía para abordar el estudio de cada uno de los sectores en los que despliega su actividad la Administración Pública”⁸⁵, pues en la realidad sus límites son más bien difusos⁸⁶. La propuesta del autor puede resumirse en el siguiente recuadro:

⁸² *Íbid.* p. 38.

⁸³ *Ibidem.*

⁸⁴ VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 39.

⁸⁵ *Íbid.* p. 40.

⁸⁶ *Ibidem.*

Formas de Intervención	Técnicas de Intervención
Policía Administrativa	Regulación Obligaciones y prohibiciones Autorizaciones Actos de comprobación Ablación de derechos patrimoniales o expropiación Limitaciones a la propiedad Sanciones
Fomento	Subvención Ayudas económicas De estímulo no económica
Servicio Público	<i>Publicatio</i> Concesión
Prestación empresarial:	<i>Publicatio</i> Personalidad jurídica

Procederemos a explicar someramente cada una de las técnicas de intervención, advirtiéndolo, desde ya, que no hay caminos únicos. En efecto, hay casos en que las formas de intervención pueden sustituirse entre sí alcanzando igualmente la finalidad buscada por la Administración. Asimismo, y como se ve en el recuadro, las técnicas de intervención pueden ser utilizadas por diversas formas administrativas, como ocurre con la “*Publicatio*” en las formas servicio público y prestación empresarial. Esto es lo que ha sido denominado doctrinariamente como “intercambiabilidad de las técnicas”⁸⁷. Como señala Villar Ezcurra “[t]ítulos, formas y técnicas no son

⁸⁷ VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 40.

sino perspectivas diferentes a través de las cuales se puede analizar la actividad de la Administración Pública. Cada una de estas perspectivas opera de forma independiente de las restantes dando lugar a una permutación constante de todos los elementos que es lo que realmente se refleja en la propia realidad. (...) Los perfiles de los títulos, las formas y las técnicas son, sin duda, difusos pero deben ser aceptados tal y como se muestran en la realidad, admitiendo que no se trata más que de eso: simples esquemas doctrinales que sirven de guía para abordar el estudio de cada uno de los sectores en los que despliega su actividad la Administración Pública”⁸⁸.

3.5.1. Técnicas de Policía:

Es en la policía administrativa donde se concentran el mayor número de técnicas, al ser este tipo de intervención la de mayor raigambre histórica y guardar una mayor relación con el poder político⁸⁹. Se trata de “técnicas de limitación de derechos y de coacción que ahora se analizan bajo la finalidad del mantenimiento del orden público”⁹⁰.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 77.

⁹⁰ *Ibidem*.

a) Regulación

Ahora, en el plano de técnicas de intervención, Villar Ezcurra trata a la regulación como la base a partir de la cual surgen las restantes técnicas de intervención administrativa⁹¹. La define señalando que “se considera regulación cualquier clase de ordenación de una determinada actividad al margen de que esta ordenanza venga impuesta por una ley formal o por una disposición de naturaleza reglamentaria”⁹². En las actividades reguladas, la Administración ya no interviene directamente en ellas, pero mantiene potestades de control muy intensas y el ejercicio de la actividad se encuentra predeterminado por la norma al punto de dejar un escaso margen de decisión a los particulares⁹³.

b) Obligaciones y prohibiciones:

Se entiende por prohibición una “imposición de una obligación negativa (*non facere*) que puede reflejarse directamente en la regulación o ser contemplada como atribución de una potestad cuyo ejercicio se deja en manos de la Administración”⁹⁴. Ejemplo de esta técnica la encontramos en el

⁹¹ *Ibid.* p. 78.

⁹² *Ibidem.*

⁹³ *Ibidem.*

⁹⁴ VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 79.

artículo 110 del Reglamento Sanitario de alimentos, que dispone: “La rotulación y publicidad de cualquier tipo no deberá contener palabras, ilustraciones y/o otras representaciones gráficas que puedan inducir a equívocos, engaños o falsedades, o que de alguna forma sean susceptibles de crear una impresión errónea respecto a la naturaleza, composición o calidad del producto. Asimismo, no deberán sugerirse ni indicarse efectos terapéuticos, curativos ni posologías”.

Entre los tipos de prohibiciones más comunes se pueden encontrar las siguientes:

b.1) Generales o Singulares: las prohibiciones generales son aquellas que se encuentran directamente contenidas en la norma, afectando de manera igualitaria a todos sus destinatarios, mientras que las singulares provienen de un acto específico de la Administración y que afectan a un sujeto concreto, estando tal situación prevista en una norma⁹⁵.

b.2) Permanentes o Temporales: serán una u otra de acuerdo a la duración de ésta en el tiempo⁹⁶.

⁹⁵ VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 79.

⁹⁶ *Íbid.* p. 80.

b.3) Directas o Indirectas: Esta clasificación es determinada por el hecho de que la Administración realice una imposición negativa en la actividad, en el caso de las prohibiciones directas o bien, en el caso de las indirectas, simplemente exista una sustracción de una determinada actividad para que quede a la merced de la titularidad estatal, casos en que se “publica” la actividad⁹⁷.

b.4) Absolutas o Relativas: Finalmente, respecto a las prohibiciones absolutas y relativas, las primeras se referirán a toda prohibición que deba aplicarse sin excepción, en cambio, las prohibiciones relativas están sujetas a la existencia de supuestos que excluyan su aplicación, dejando entrever que la finalidad de la Administración no es tanto prohibir una determinada actividad si no que más bien controlar el ejercicio de la misma⁹⁸.

Entendemos por obligación aquel mandato de contenido eminentemente positivo, vale decir, un mandato de “*hacer*”⁹⁹. Encontramos numerosos ejemplos de este tipo de técnica, a saber, el artículo 112 del Reglamento Sanitario de Alimentos dispone: “Cuando en el etiquetado de un

⁹⁷ *Ibidem.*

⁹⁸ *Ibidem.*

⁹⁹ VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 80.

alimento se destaque la presencia o el contenido de uno o más ingredientes caracterizantes, o cuando en la descripción del alimento produzca el mismo efecto, deberá declararse el porcentaje de él o los ingredientes masa/masa, en el producto final”.

Doctrinariamente, las obligaciones pueden clasificarse también como generales y singulares, permanentes y temporales, y directas e indirectas.

c) Actos de comprobación

Por actos de comprobación entendemos un género que engloba a las certificaciones, homologaciones y verificaciones, mediante los cuales la Administración constata el cumplimiento tanto de las obligaciones como de las prohibiciones impuestas¹⁰⁰. Son de contenido formal, pues la Administración “se limita a contrastar el cumplimiento de condiciones impuestas por la norma que debido a su carácter técnico o a su falta de concreción requieren esta actividad complementaria”¹⁰¹.

c.1) Certificaciones: “son aquellos documentos emitidos por la Administración Pública a través de los que se verifica el cumplimiento de

¹⁰⁰ *Íbid.* p. 81.

¹⁰¹ VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 81.

las condiciones impuestas en una determinada regulación y cuya obtención se impone como una 'carga' al particular”¹⁰². Resalta el carácter voluntario de su obtención¹⁰³.

c.2) Homologaciones: Son actos a través de los que la Administración verifica el cumplimiento de requisitos y obligaciones impuestos por una determinada normativa, expidiendo para ello un documento específico¹⁰⁴. Se caracterizan por la obligatoriedad de la obtención del documento de forma tal, que sin este requisito el particular no pueda realizar la actividad objeto de la regulación¹⁰⁵.

c.3) Verificaciones: Las verificaciones, a diferencia de las certificaciones y homologaciones, no tienen como sustento un documento sino una actividad material de comprobación¹⁰⁶. Así, las verificaciones pueden constituir el antecedente de certificación o de una homologación, razón por la que el legislador la usa de forma independiente como una “actividad de inspección”¹⁰⁷ que precede a la obtención de los documentos anteriores¹⁰⁸.

¹⁰² *Ibidem.*

¹⁰³ *Ibidem.*

¹⁰⁴ *Ibidem.*

¹⁰⁵ *Íbid.* pp. 81-82.

¹⁰⁶ *Íbid.* p. 82.

¹⁰⁷ VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 82.

¹⁰⁸ *Ibidem.*

d) Autorizaciones

Las autorizaciones, a pesar de las distintas denominaciones que pueden recibir por el legislador, son aquellas actuaciones administrativas que tienen por objeto permitir que un particular realice una determinada conducta que, de no mediar autorización, no le estaría permitido realizar¹⁰⁹. Así las cosas, la autorización está unida a una *prohibición preexistente*¹¹⁰ que se deja sin efecto como consecuencia de la autorización¹¹¹.

Un ejemplo de autorización lo encontramos en el artículo 6 del Reglamento Sanitario de Alimentos, el que dispone: “La instalación, modificación estructural y funcionamiento de cualquier establecimiento de alimentos deberá contar con autorización del Servicio de Salud para su funcionamiento”.

Las autorizaciones doctrinariamente se han clasificado como: reales o personales; regladas y discrecionales; de operación o de funcionamiento y simples u operativas.

¹⁰⁹ *Ibidem.*

¹¹⁰ *Ibidem.*

¹¹¹ *Ibidem.*

d.1) Reales o Personales: Entendemos por autorizaciones reales “aquellas cuyo otorgamiento no tiene en cuenta las circunstancias personales del solicitante”¹¹² y que por ende son transferibles. Serán personales aquellas en que sí se consideran las circunstancias propias del particular siendo estas últimas intransferibles¹¹³.

d.2) Regladas o Discrecionales: Las autorizaciones regladas son aquellas en que solo es necesario contrastar el cumplimiento de los requisitos señalados en la norma, debiendo otorgarse si es que se constatan o verifican sus requisitos¹¹⁴. Por su parte, las autorizaciones discrecionales permiten un margen de decisión sobre aspectos no contemplados por la norma¹¹⁵.

d.3) De Operación o Funcionamiento: Las autorizaciones por operación tienen por objetivo controlar una actuación específica, extinguiéndose su eficacia cuando la actuación ha sido realizada¹¹⁶. En cambio, las autorizaciones de funcionamiento, están caracterizadas por su

¹¹² VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 83.

¹¹³ *Ibid.* pp.83-84.

¹¹⁴ VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 84.

¹¹⁵ *Ibidem.*

¹¹⁶ *Ibidem.*

permanencia, en cuanto crean un vínculo entre la Administración y el particular durante el período de tiempo en que se desarrolle la actividad¹¹⁷.

d.4) Simples u Operativas: García de Enterría es quien propone esta clasificación. Las autorizaciones simples, buscan controlar una actividad autorizada. Las autorizaciones operativas, en cambio, proponen ir más allá, vale decir, guiar la actividad de su titular en la dirección previamente definida por los planes o programas sectoriales o la norma aplicable¹¹⁸.

e) Ablación de derechos patrimoniales: expropiación

La expropiación puede definirse como un acto por el cual se priva a una persona de un bien de su dominio por decisión unilateral del Estado, por razón de utilidad pública calificada por ley y previo pago de una indemnización al expropiado¹¹⁹. En este sentido, la expropiación no es sino una privación, sacrificio, ablación o destrucción del contenido o sustancia de un derecho particular¹²⁰. Desde otra perspectiva, podemos definir expropiación como un modo de adquirir el dominio propio del Derecho

¹¹⁷ VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 84.

¹¹⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, *op. cit.* p. 138.

¹¹⁹ PEÑAILILLO ARÉVALO, D. La expropiación ante el Derecho Civil. Editorial Jurídica de Chile. 2º edición. pp. 13 y 14.

¹²⁰ CEA EGAÑA, J. L. 1988. Tratado de la Constitución Política de 1980. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, p. 198.

Público que consiste en un acto unilateral de la autoridad, permitido por una ley habilitante, mediante el cual, previo procedimiento legal y pago de una compensación justa, se priva a una persona de un bien que integra su patrimonio.

Finalmente, podemos conceptualizar la expropiación como “un acto de Derecho Público, mediante el cual la Administración, o un particular subrogado en sus derechos, adquiere la propiedad de un bien ajeno, mediante la indemnización correspondiente”¹²¹.

f) Limitaciones a la propiedad.

La demarcación entre limitaciones a la propiedad y expropiación ha sido un tema recurrente en la doctrina y jurisprudencia constitucional, existiendo diversos planteamientos sobre el tema. Ya determinado el concepto de expropiación, es necesario determinar el de las limitaciones al dominio, para luego así entender cuáles son los criterios para diferenciar a uno y otro.

¹²¹ GARCÍA OVIEDO, C. 1957. Derecho Administrativo. Madrid, Editorial I.S.A. Pizarro. 6º edición. p. 443.

En principio podríamos señalar que la diferencia principal radica en que, mientras las limitaciones al dominio restringen algunas de las facultades de éste, la expropiación o ablación elimina o reduce estas facultades, y en consecuencia el dominio queda reducido y degenerado. Ahora bien, la doctrina administrativa clásica suele tomar el concepto de limitación en su sentido amplio, considerando toda limitación al dominio por causa de interés público, tanto a las simples modalidades impuestas a su ejercicio, incluyendo su privación¹²².

Nuestra jurisprudencia constitucional ha entendido a las limitaciones en un sentido estricto, señalando que la intensidad de la regulación será lo que determine si estamos ante una limitación o privación de facultades o atributos del dominio. Esta es la tesis conocida como “expropiación regulatoria”. Según el Tribunal Constitucional, la diferencia radica en que un acto de privación de derechos tendrá por objeto despojar, quitar, sustraer una determinada propiedad de su titular, mientras que el acto regulatorio tiene por función determinar las reglas a las que debe ajustarse el ejercicio del

¹²² SAN MARTÍN BARRAZA, A. 2010. La interpretación constitucional en torno a la limitación del derecho a la propiedad privada: ¿Crisis de la doctrina clásica o triunfo del neoconstitucionalismo?. *Ars boni et aequi* (Año 7 N°1). p. 185.

dominio¹²³. Así, la dogmática constitucional ha señalado que las disposiciones constitucionales que restringen al legislador son tres: la función social de la propiedad, la restricción del artículo 19 N° 8¹²⁴ y el respeto al contenido esencial o esencia del derecho, conforme al artículo 19 N° 26¹²⁵. Así, se debe entender que un derecho es afectado en su esencia, cuando se le priva de aquello que le es consustancial de manera que deja de ser reconocible¹²⁶.

g) Sanciones

Por sanción administrativa podemos dar diversos conceptos. Se la ha definido como una retribución negativa prevista por el ordenamiento jurídico e impuesta por la Administración por la comisión de una infracción administrativa¹²⁷. Así también, se ha dicho que se trata de un mal jurídico

¹²³ Tribunal Constitucional. Sentencia Rol N° 505 y 506, considerando 22.

¹²⁴ Artículo 19 n° 9: “La Constitución asegura a todas las personas: (...)

8°.- El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza.

La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”.

¹²⁵ Artículo 19 N° 26: “La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio”.

¹²⁶ Tribunal Constitucional. Sentencias Rol N° 245-247, 1996.

¹²⁷ BERMÚDEZ, Jorge (1998). Elementos para definir las sanciones administrativas. Revista Chilena de Derecho, Número Especial, pp. 323-334.

impuesto por la administración a consecuencia de una infracción precedente¹²⁸.

El caso paradigmático de sanción administrativa es la multa. Ésta constituye una sanción administrativa consistente en el pago de una suma de dinero a beneficio del Fisco, que una persona está obligada a pagar como consecuencia de la infracción de una norma. Existen también, en el Derecho Administrativo, las denominadas multas coercitivas, las que tienen una naturaleza instrumental. Representan la imposición de una exigencia pecuniaria como amenaza ante la ejecución forzada de los actos administrativos, de manera de incentivar el cumplimiento de un determinado acto¹²⁹. Es por esto que existen ciertos autores que no la consideran como una verdadera sanción administrativa. Sin embargo, constituye un importante instrumento de regulación de la Administración.

¹²⁸ VALLEDARES PÉREZ, A. y PÉREZ MONJE, C. 2008. Principios de Regulación Administrativa y Económica. Memoria de Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Universidad de Chile, Facultad de Derecho. p. 334.

¹²⁹ VALLEDARES PÉREZ, A. y PÉREZ MONJE, C. *op cit.* p. 334.

3.5.2. Técnicas de Fomento:

Las técnicas de fomento hacen referencia a “una actuación de los poderes públicos que tiende a favorecer o facilitar la actividad de los particulares”¹³⁰. Para efectos de limitar lo que se concibe como actividades de fomento, Villar Ezcurra señala que esta actividad posee como características que no haya presencia alguna de coacción o limitación de los derechos de los particulares¹³¹, que la adopción de medidas incida sobre sus actividades¹³², que deban ser voluntariamente aceptadas por éstos¹³³ y que tenga repercusión en el interés público la actividad de los particulares que se estimula¹³⁴.

Las técnicas de fomento, de acuerdo al autor, se pueden clasificar en positivas y negativas. En las primeras la Administración otorga algún tipo de ventaja o ayuda a los particulares¹³⁵ mientras que en las segundas se libra del cumplimiento de una carga u obligación¹³⁶.

¹³⁰ VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 97.

¹³¹ *Ibid.* p. 99.

¹³² *Ibidem.*

¹³³ *Ibidem.*

¹³⁴ *Ibid.* p. 100.

¹³⁵ VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 112.

¹³⁶ *Ibidem.*

De acuerdo al tipo de ventaja o ayuda que otorgan se hace una subclasificación:

a) Ayudas económicas e incentivos no económicos

Estos “beneficios” consisten en ayudas o incentivos, en dinero o de otra forma, que el Estado entrega a uno o más particulares, con o sin obligación de reembolso. Las ayudas pueden tener carácter económico o no tenerlo. Un ejemplo de las segundas son los estímulos honoríficos y jurídicos. Las ayudas económicas a su vez, pueden ser directas o indirectas.

a.1) Técnicas honoríficas y psicológicas: la primera técnica ha sido tradicionalmente utilizado por la Administración para premiar de forma *ex post* la actitud de un particular, buscando con ello producir un estímulo en los demás sujetos para realizar la misma conducta¹³⁷, mientras que con la segunda se apunta a influir en el comportamiento de los particulares, como sucede con las campañas de publicidad¹³⁸.

¹³⁷ *Ibidem.*

¹³⁸ VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 113.

a.2) Técnicas de estímulo jurídico: reciben su nombre debido a que “la ventaja que ofrecen es evaluable en términos de 'privilegio' jurídico”¹³⁹. Su característica principal es que no involucran realizar ningún gasto público.

a.3) Técnicas de estímulo económico: estas técnicas son las más representativas dentro de la técnica de fomento. Las encontramos de forma indirecta, cuando “implican la dispensa total o parcial de una obligación económica impuesta con carácter general”¹⁴⁰, por ejemplo una exención tributaria, y de forma directa cuando consisten en una concesión de dinero¹⁴¹.

b) Subvenciones

La subvención constituye el típico medio económico de fomento, definiéndose entonces como “una técnica de fomento, de contenido económico, en virtud de la cual la Administración entrega a un particular una cantidad de dinero a fondo perdido”¹⁴², es decir, sin imponer su devolución. Entre los tipos de subvenciones más utilizadas podemos encontrar las primas, premios, becas y subsidios¹⁴³.

¹³⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁰ *Ibid.* p. 114.

¹⁴¹ *Ibid.* p. 115.

¹⁴² *Ibid.* p. 120.

¹⁴³ VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 122.

3.5.3. Servicio público:

Para definir esta técnica, es necesaria, la adopción de un criterio técnico jurídico toda vez que ésta se traduce en una actividad distinta a la regida por el derecho privado y, por lo tanto, extraña a la esfera de libertad o franquía individual. Importa la declaración como pública de una determinada función, lo cual determina, a partir de ese momento, que el ejercicio de la correspondiente actividad es servicio público y pasa a ser regulada por el derecho administrativo¹⁴⁴.

A pesar de que no existe un concepto unánime de esta técnica, basta con señalar que bajo ésta la Administración interviene en la actividad de los particulares con el fin de garantizar la prestación de un servicio¹⁴⁵.

La doctrina ha señalado que el servicio público puede materializarse en dos formas. Por una parte, la Administración puede actuar a través de la “publicación” de las actividades¹⁴⁶, y, por otra, la Administración puede actuar a través de la “regulación” de la actividad, imponiendo obligaciones de servicio público a determinadas empresas al objeto de garantizar que la

¹⁴⁴ DE LA CUETARA, J.M. 1983. La actividad de la Administración. Madrid. pp. 169-170.

¹⁴⁵ VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 177.

¹⁴⁶ VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 177.

actividad sea prestada bajo unos estándares mínimos aun cuando ello no sea económicamente rentable¹⁴⁷.

a) *Publicatio*

Entendemos por *publicatio* o publicación aquella reserva prescrita en el ordenamiento jurídico en virtud de la cual el Estado tendrá la titularidad de una determinada actividad o de ciertos bienes. Una vez publicada una actividad, los particulares carecerán del título necesario para operar a menos que la administración lo autorice de forma expresa en virtud de una concesión o autorización¹⁴⁸. En otras palabras, la Administración se reserva la titularidad de una actividad, pero no necesariamente su ejercicio, el que puede ser llevado a cabo por los particulares¹⁴⁹.

b) Concesión

El Estado como ente administrador puede actuar a través de la “regulación” de una determinada actividad imponiendo obligaciones de servicio público a ciertas empresas, con el objeto de garantizar que la

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ DE LA CUETARA, J.M *op. cit.* pp. 169-170.

¹⁴⁹ VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 177.

actividad sea prestada bajo unos estándares mínimos aun cuando ello no sea económicamente rentable¹⁵⁰.

La concesión administrativa es el medio más eficaz que posee la Administración para conferir a los particulares la explotación de recursos estatales que no está en condiciones de desarrollar, por diversas razones, de índole económica u organizacional¹⁵¹.

Existen, entonces, diversas definiciones del concepto de concesión. Hay quienes la definen como un “acto administrativo por el cual se da poder a un individuo sobre una parte de la administración pública”¹⁵², o bien, como actos que otorgan a una persona natural o jurídica el derecho de usar, gozar de algo que pertenece a la Administración, o a prestar en nombre de ella un servicio específico¹⁵³.

Por último, la doctrina francesa la define como convenciones por las cuales una persona pública entrega a otra persona pública o privada, ciertas

¹⁵⁰ VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 177.

¹⁵¹ CALAFELL, J. 1996. Teoría general de la concesión. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana N° 26. p. 215.

¹⁵² MAYER, O. 1996. Tratado de Derecho Administrativo alemán, p. 149.

¹⁵³ SAYAGUÉS LASO, E. 1959. Tratado de Derecho administrativo. Montevideo, p. 420.

dependencias del dominio público que depende de su autoridad, las que estas personas pueden ocupar privativamente¹⁵⁴.

3.5.4. Prestación Empresarial:

Para garantizar una prestación a los particulares no es necesario que la Administración del Estado preste por sí misma un determinado servicio. Sin embargo, y aunque no es lo habitual, existen diversos casos en que efectivamente se realiza este tipo de intervención. La Administración puede prestar un servicio a los particulares de forma directa, lo que se ha denominado como forma integrada de gestión¹⁵⁵, o bien, prestar un servicio de forma indirecta mediante una empresa creada al efecto¹⁵⁶.

Villar Ezcurra se refiere a la empresa pública como aquella “controlada por una Administración pública y que, en su actuación frente a terceros, se encuentra sometida al derecho privado”¹⁵⁷. Por otro lado, en la legislación nacional las empresas del Estado, también llamadas empresas públicas, se

¹⁵⁴ BON, P. 2005. El régimen de las concesiones administrativas. Revista de Derecho Administrativo Económico N° 15, p. 5.

¹⁵⁵ VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 143.

¹⁵⁶ *Ibidem.*

¹⁵⁷ VILLAR EZCURRA, J. *op. cit.* p. 146.

encuentran reconocidas en el artículo 1º, inciso segundo, de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCBAE)¹⁵⁸.

Dichas empresas deben provenir de una norma legal, de quórum calificado, que determine la actividad o giro que estará habilitada para desarrollar, así como también el régimen de control a que estará sujeto su funcionamiento y la organización, función, potestad, personal y patrimonio. La empresa pública quedará sujeta a normas de Derecho Público, sin perjuicio que sus relaciones comerciales con los usuarios se sujetarán, por regla general, a disposiciones del Derecho común.

Sin perjuicio de lo ya señalado, el Estado puede desarrollar actividades a través de empresas que no han sido creadas directamente por una ley, sino que se constituyen en virtud de la autorización que otorga una ley de quórum

¹⁵⁸ Ley 18.575, Ley Orgánica Constitucional De Bases Generales De La Administración Del Estado. Artículo 1º: “El Presidente de la República ejerce el gobierno y la administración del Estado con la colaboración de los órganos que establezcan la Constitución y las leyes.

La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley”.

calificado a uno o más órganos del Estado, incluyendo las empresas públicas, para dar origen a una nueva empresa¹⁵⁹.

a) Personalidad Jurídica

Nuestro ordenamiento ha definido en el artículo 545 del Código Civil, inciso primero, a la persona jurídica como aquella “persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente”.

A su vez el inciso segundo del citado artículo dispone que las personas jurídicas son de dos especies: corporaciones y fundaciones de beneficencia pública. En este sentido, cabe hacer presente, que lo peculiar de las personas jurídicas de derecho público será que se rigen por leyes y reglamentos especiales.

La Administración del Estado, como ya hemos señalado, puede otorgar por sí misma una prestación ya sea de forma directa o indirecta. Cuando lo hace de forma indirecta, esto se realiza mediante una empresa creada con este objetivo. En este caso, la administración utiliza una personalidad jurídica

¹⁵⁹ LATORRE VIVAR, P. 2008. Las sociedades estatales en el ordenamiento jurídico chileno: naturaleza, límites y control de sus actividades. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, N° 30, pp. 223-240.

como medio para escapar de la rigidez del Derecho Público e intervenir directamente en la economía.

b) *Publicatio*

En este punto, nos remitimos a lo ya señalado a propósito de Servicio Público.

Una vez analizada la categorización de la actividad Administrativa bajo la propuesta de Villar Ezcurra, analizaremos a continuación, específicamente, la técnica de Policía Administrativa y su especial contenido y extensión en materia de alimentos.

CAPÍTULO III: POLICÍA SANITARIA DE LOS ALIMENTOS

En el siglo XIX la ideología que dominaba la concepción de la Administración era la del poder¹⁶⁰, y por ello, el papel principal que se le asignaba a la Administración era esencialmente el mantenimiento del orden público¹⁶¹. Este énfasis sobre el mantenimiento del orden y el poder iba de la mano con el proceso de creación y consolidación del Estado liberal, bajo el cual, por un lado, se vela por las libertades individuales y la propiedad privada, y por otro, existe una fuerte separación entre lo privado y lo público. Como explica Muñoz Manchado, “[c]onsiderando que la ideología dominante en el Estado liberal era la libertad de desenvolvimiento de los ciudadanos y la eliminación de los 'estorbos', que afectan a la libre implantación de la industria y al desarrollo del comercio, se comprende bien que la seguridad se convirtiera en un valor esencial que debería influir en la configuración de las relaciones del Estado con la sociedad”¹⁶².

Sin embargo, ya a finales del s. XIX esto empieza a cambiar, y las formas de intervención del Estado giran, cada vez más, en torno a alcanzar un

¹⁶⁰ MUÑOZ MANCHADO, S. 2011 Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General IV, La actividad administrativa. 1º edición. España, Iustel. p. 492.

¹⁶¹ *Ibid.* p. 493.

¹⁶² *Ibidem.*

desarrollo económico y social. En este contexto, cobra importancia el papel de lo que se conoce como servicio público y la noción de poder ya no sirve para explicar estas nuevas intervenciones de la Administración¹⁶³. La seguridad pierde protagonismo como fin de la Administración, y el Estado comienza a centrarse cada vez más en adquirir y desplegar labores de desarrollo y servicio.

A pesar de lo anterior, esta nueva perspectiva de la Administración no logró alcanzar un desarrollo en materia alimentaria, donde sigue siendo el poder y el control por parte de la Administración el elemento que rige, en la gran mayoría de los países, el enfoque y finalidad de la regulación en la materia.

1. Policía administrativa

La perspectiva de control que rige a los alimentos se canaliza a través de la policía como forma de intervención por parte de la Administración, y más específicamente, a través de la policía administrativa. Para definir lo que

¹⁶³ MUÑOZ MANCHADO, S. *op. cit.* p. 493.

se entiende por ésta última es inevitable aludir al concepto de orden público, pues éste “representa el elemento teleológico y la justificación”¹⁶⁴ de dicha forma de intervención.

Así Villar Ezcurra, como vimos en el capítulo II, define a la policía como “la utilización de medidas coactivas por parte de la Administración”¹⁶⁵, mediante las cuales se limitan los derechos de los particulares y cuya finalidad es el mantenimiento del orden público¹⁶⁶. La técnica de policía, como se adelantaba, era una herramienta crucial para la Administración en la conservación del orden público.

Para no incurrir en dificultades terminológicas, se entenderá al orden público como todo aquello “que guarde relación con el bienestar de los individuos y cae bajo la esfera del interés general”¹⁶⁷. Sin embargo, a pesar de la amplitud del concepto entregado, lo que caracteriza al orden público como justificación de la policía como actividad administrativa es “la idea del *mantenimiento de las cosas* según el orden previamente establecido”¹⁶⁸, a diferencia de las demás formas de intervención (fomento, empresa pública,

¹⁶⁴ VILLAR EZCURRA, J.L. *op. cit.* p. 43.

¹⁶⁵ *Ibidem.*

¹⁶⁶ *Ibidem.*

¹⁶⁷ *Ibid.* p. 45.

¹⁶⁸ *Ibid.* p. 54.

servicio público) donde la Administración busca alterar una situación preexistente¹⁶⁹.

En materia de policía administrativa aparecen entonces un gran número de técnicas destinadas a mantener dicho orden. Se tratan de “técnicas de limitación de derechos y de coacción”¹⁷⁰. La doctrina, como ya vimos, las ha clasificado en las siguientes¹⁷¹:

- a) regulaciones
- b) prohibiciones y obligaciones
- c) certificaciones y verificaciones
- d) autorizaciones
- e) sanciones

2. Salubridad pública

Si a través de la policía lo que se pretende es el mantenimiento del orden de las cosas, cabe preguntarse qué es aquello que se trata de conservar en materia alimentaria para que sea esta técnica la que se encuentra tan

¹⁶⁹ . VILLAR EZCURRA, J.L. *op. cit.* p. 54.

¹⁷⁰ *Ibid.* p. 77.

¹⁷¹ *Ibidem.*

arraigada. La respuesta la encontramos en la sanidad, y no es casualidad que la RAE la defina con las siguientes acepciones: como la cualidad de sano o saludable¹⁷² y como un “[c]onjunto de servicios gubernativos ordenados para preservar la salud del común de los habitantes de la nación, de una provincia o de un municipio”¹⁷³.

La intervención de la Administración en materia de alimentación, a través de la policía, se produce a raíz de la sanidad por el estrecho vínculo existente entre alimentación y salud¹⁷⁴. Rebollo destaca esta conexión por el potencial peligro que representan los alimentos como fuentes de enfermedades o intoxicaciones. Al pensar en los alimentos como focos de enfermedades, generalmente se concibe que el alimento fue infectado por un agente externo, como por ejemplo un virus o alguna bacteria, sin embargo, rara vez nos cuestionamos si el alimento en sí es lo que produce la enfermedad, y es este cuestionamiento el que subyace a la redacción de este texto.

¹⁷² Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española. [En línea] <<http://dle.rae.es/?id=XDmgjsT>> [Consulta: 05 de abril de 2016].

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ REBOLLO, *op. cit.* p. 21.

No extraña a nadie esta vinculación existente entre alimentos y orden público. El ser humano no puede vivir sin alimentarse, y por ende, los alimentos afectan a toda la población, y es por ello que debido a la extensión que tienen en nuestra vida diaria y a la cantidad de población que alcanzan, su pobre manipulación o contaminación puede tener consecuencias a gran escala, potencialmente catastróficas.

La Constitución de 1925 ya proclamaba que “[n]inguna clase de trabajo o industria puede ser prohibida, a menos que se oponga a las buenas costumbres, a la seguridad o a la salubridad públicas, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así” (art. 10 N°14 inciso tercero). Como se aprecia del texto, se enmarcaba a la salubridad como un factor del orden público tan digno de protección como la seguridad o el interés nacional, con lo que se subentiende la capacidad que tienen los problemas de salubridad de alterar dicho orden, a tal punto que se prohibía expresamente los trabajos o industrias que la pusieran en peligro.

Si nos fijamos en las distintas normas que rigen actualmente los alimentos en Chile, se advierte que casi en su totalidad se enmarcan dentro de la sanidad, incluso, “tras la aparición de nuevos títulos de intervención y

nuevos sectores del actuar administrativo, como la defensa de los consumidores y particularmente de su salud”¹⁷⁵. A pesar entonces, de los cambios e iniciativas legislativas que se han visto surgir y aprobarse en el último tiempo, como bien señala Morell, en la Administración Sanitaria del Estado la relativa inestabilidad normativa es simplemente un fenómeno de superficie, pues sus líneas basales se mantienen con una perennidad que es conveniente sólo a sectores particulares, mas no al conjunto¹⁷⁶.

Dichas líneas basales son las que vinculan directamente a la alimentación con una amenaza a la salud de la población, y por ello, la Administración no debe quedarse de “brazos cruzados” si no que debe limitar los derechos de los particulares para reducir en el nivel más alto posible tal amenaza.

El problema, entonces, de que sea la sanidad el objetivo de la intervención de la Administración, es que dicha intervención se limita a la de la “sanidad preventiva”¹⁷⁷, donde la Administración sólo actúa en aquel campo que las iniciativas individuales no pueden satisfacer. El fin no es la

¹⁷⁵ REBOLLO, *op. cit.* p. 22.

¹⁷⁶ MORELL OCAÑA, L. 1974. Observaciones sobre los principios de ordenación de la Administración sanitaria del Estado. Madrid, Revista Española de Derecho Administrativo N° 1. p. 63.

¹⁷⁷ REBOLLO, *op. cit.* p. 23.

salud como un todo, si no que se reduce a la salubridad pública¹⁷⁸. La salubridad pública hace referencia a un “estado general que no perjudica la salud de cada individuo”¹⁷⁹ o a un “conjunto de condiciones de salubridad de un ambiente”¹⁸⁰, por lo tanto, es distinta a la salud de cada sujeto, por lo que la gestión directa sobre la población queda al margen de la acción administrativa¹⁸¹: la sanidad no contempla la “sanidad curativa”¹⁸², al menos, en un primer momento.

En los últimos años, se ha ido extendiendo la idea de sanidad integral¹⁸³, como reconoce el autor, que comprende un concepto más amplio de salud: “[e]xpresa el concepto de un servicio unificado para el individuo en estado de salud o enfermedad... Significa asistencia médica integral”¹⁸⁴. Esta nueva visión la reconoce el autor en la Constitución española, y se hace presente también en nuestra Carta Fundamental al consagrar en su artículo 19 N° 9 “[e]l derecho a la protección de la salud. El Estado protege el libre e

¹⁷⁸ *Ibidem.*

¹⁷⁹ *Ibidem.*

¹⁸⁰ *Ibidem.*

¹⁸¹ REBOLLO, *op. cit.* p. 23.

¹⁸² *Ibidem.*

¹⁸³ *Ibidem.*

¹⁸⁴ *Ibid.* p. 24.

igualitario acceso a las acciones de *promoción, protección y recuperación* de la salud y de rehabilitación del individuo” (énfasis agregado).

Se plantea que con la protección de la salud a nivel constitucional se responsabiliza a los poderes públicos en todo lo referente a la salud, superándose el estrecho margen de la sanidad preventiva¹⁸⁵. El Estado ya no sólo debe evitar el contagio de enfermedades o la propagación de focos infecciosos que pongan en riesgo a la población, sino que debe ser un promotor de salud y de su recuperación, entendiendo entonces a la salud bajo un concepto amplio, que incluye tanto al cuerpo como la mente, lo que se condice con lo señalado en el artículo 19 N° 1 de nuestra Constitución, que vela por la integridad física y psíquica de la persona.

A pesar de lo anterior, se advierte que la principal norma que rige la alimentación en Chile, el Reglamento Sanitario de los Alimentos, se enmarca dentro de la estrechez de la sanidad preventiva, al disponer en su artículo 1° “[e]ste reglamento establece las condiciones sanitarias a que deberá ceñirse la producción, importación, elaboración, envase, almacenamiento, distribución y venta de alimentos para uso humano, con el objeto de *proteger*

¹⁸⁵ *Ibidem.*

la salud y nutrición de la población”¹⁸⁶ (énfasis agregado). Este deber de la Administración de velar por la protección de la salud pública, está contemplado también en el artículo 1° del Código Sanitario: “[e]l Código Sanitario rige todas las cuestiones relacionadas con el fomento, protección y recuperación de la salud de los habitantes de la República, salvo aquellas sometidas a otras leyes”.

Ambas normas contienen una regulación minuciosa de distintos ámbitos, pero mantienen como fundamento la protección de la salud, es decir, el aspecto sanitario. Todavía falta innovación para acercarnos a un enfoque que transforme esta intervención en una que abarque otra arista en la protección de los consumidores, como sería su promoción y cuidado.

Como bien señala Rebollo “[n]o es ello una cuestión intrascendente. Esta configuración sanitaria de la acción administrativa que analizamos, y del sector del ordenamiento que la regula, determina todos sus rasgos básicos: las potestades de la Administración que son, en principio, las que se derivan de la legislación sanitaria, con los límites que ésta impone, y en particular,

¹⁸⁶ También son ejemplo de esto los siguientes artículos del Reglamento: Artículo 16.- Los alimentos se deberán proteger contra la contaminación por desechos de origen humano, animal, doméstico, industrial y agrícola cuya presencia pueda alcanzar niveles susceptibles de constituir riesgo para la salud. Artículo 17.- Se deberán tomar precauciones adecuadas para que los desechos no se utilicen ni evacuen de manera que puedan constituir, a través de los alimentos, un riesgo para la salud (énfasis agregado).

con la finalidad que éste establece”¹⁸⁷. Lo anterior también deriva en una especial distribución de competencias, las técnicas jurídicas que se aplican, el sentido de los Reglamentos, el bien jurídico protegido, entre otros¹⁸⁸.

Así, el enfoque sanitario que existe sobre los alimentos sigue siendo la perspectiva predominante de la intervención pública sobre éstos, donde la Administración interviene a través de la técnica de policía para limitar los derechos de los particulares y cuya *ultima ratio* es la mantención del orden público a través de la protección de la salubridad pública.

3. Policía y alimentos

Como ya señalamos, la doctrina considera la intervención de la Administración en materia de salud como de policía, particularmente, de “policía sanitaria”¹⁸⁹ por el vínculo que tiene esta forma de intervención con la sanidad. Sin embargo, al irse ampliando los márgenes que abarca la Sanidad pública, la referencia a la policía sanitaria ya no comprende completamente la acción administrativa en el sector, sino que sólo un aspecto

¹⁸⁷ REBOLLO, *op. cit.* p. 31.

¹⁸⁸ *Ibidem.*

¹⁸⁹ REBOLLO, *op. cit.* p. 32.

de éste, por lo que se hace necesario especificar aún más el tipo de policía que actúa sobre un determinado aspecto de la sanidad pública. Es por lo anterior que ahora encontramos la expresión “policía sanitaria de los alimentos”¹⁹⁰ para referirnos a la actuación de la Administración sobre la materia específica que nos convoca.

Lo que hace que en materia de alimentos se aluda también al término de “policía” es la peculiaridad que diferencia a esta forma de actividad administrativa de las demás, consistente en que “en materia de policía, son posibles autorizaciones más generales y poderes más amplios de lo que el principio de legalidad, y en su caso, la reserva de Ley permiten para otras actuaciones”¹⁹¹. Lo anterior no sólo porque aquello es posible, sino porque es *necesario*¹⁹² (énfasis agregado) por el fin a que todo esto está circunscrito, fin que es de interés público: el mantenimiento o defensa del orden público¹⁹³. Entonces, si la técnica de policía permite limitar derechos de particulares es porque se le entrega a la Administración amplias facultades para ello,

¹⁹⁰ *Ibid.* pp. 32-33.

¹⁹¹ *Ibid.* p. 36.

¹⁹² REBOLLO, *op. cit.* p. 37.

¹⁹³ *Ibidem.*

facultades que no son azarosas ni arbitrarias si no que son entregadas con la finalidad última de proteger el orden público.

En consecuencia, una característica de la actividad de policía es esa necesaria persecución contra el perturbador¹⁹⁴, pues siempre se considera ilícita la perturbación al orden público¹⁹⁵, y ello, en opinión de Rebollo, “habría que predicar a la intervención administrativa en materia de alimentos por razones de salud pública”¹⁹⁶. Lo anterior es claro por el fin que tiene la policía. Si la finalidad es la protección del orden público, es menester entonces perseguir al infractor. Esta es la otra cara de la limitación de las acciones de los particulares, pues dicha limitación tiene un enfoque preventivo: se busca proteger el orden público, y cuando dicha protección es rota por una infracción, la Administración persigue a quien la realizó, por ser la infracción siempre ilícita.

Esto cobra especial relevancia en materia de alimentos. La salud o salubridad siempre ha constituido un límite para el desarrollo de las actividades de los particulares¹⁹⁷. Por ello “la policía no espera que se pongan

¹⁹⁴ *Íbid.* p. 39.

¹⁹⁵ *Íbid.* p. 38.

¹⁹⁶ *Íbid.* p. 39.

¹⁹⁷ REBOLLO, *op. cit.* p. 40.

efectivamente en riesgo los bienes que ella protege, no es necesario que se dirija contra actividades efectivamente dañosas. Suficiente es el que de ellas pueda resultar con facilidad la perturbación”¹⁹⁸. Podemos recordar claros ejemplos de cómo la alimentación puede poner en riesgo o afectar efectivamente a parte de la población: la enfermedad de las vacas locas, que se produce a raíz de las nuevas técnicas de producción de la carne, la masiva intoxicación en España por la ingesta de aceite de colza, o la Salmonella, uno de los patógenos de transmisión alimentaria más comunes y que afecta a millones de personas cada año, entre otros.

Ahora bien, si la policía otorga a la Administración amplias facultades para velar por el orden público a través de la protección de la salud, debe buscarse “un cierto límite, aunque verdaderamente difícil de precisar, a la extensión desmesurada del concepto de actividad de policía”¹⁹⁹ pues a ésta no le puede bastar para desplegar sus “efectos limitativos sobre las amplias habilitaciones legales con que cuenta la aceptación de peligros para el orden público remotos, la consideración más o menos fundada de algunas actividades como sospechosas”²⁰⁰, pues con ello se corre el riesgo de que la

¹⁹⁸ *Íbid.* p. 43.

¹⁹⁹ *Íbid.* p. 44.

²⁰⁰ REBOLLO, *op. cit.* p. 44.

Administración sofoque todo derecho o iniciativa individual²⁰¹. Aún más, como bien señala Rebollo, “la ilicitud general de poner en peligro o lesionar la salud pública que justifica toda esta actividad no supone ilicitud de las actividades particulares contra las que se dirige. Es más, en el campo de la policía sanitaria de la alimentación lo normal será que se limiten actividades lícitas y no directamente perturbadoras que, incluso, puedan presentarse como ejercicio de la libertad de empresa pero que, si no se desarrollasen conforme a determinadas condiciones, pondrían en riesgo la salud pública”²⁰².

Las limitaciones que la actividad de policía pone a la actividad de los particulares no son una facultad exclusiva de esta técnica, pues los “límites de la policía no sustituyen a los generales de toda la actividad de la Administración ni a los propios de cada potestad según su configuración legal”²⁰³. Pero a su vez, si tanto la policía como la Administración pueden poner limitaciones a la actividad de los particulares, no podemos olvidar los límites a la actividad de la Administración, consagrados en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de nuestro país, que en lo que interesan señalan

²⁰¹ *Ibidem*.

²⁰² *Íbid.* p. 45.

²⁰³ *Íbid.* p. 48.

que “[l]os órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República” y que “[l]os órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley. Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes”, respectivamente. Lo anterior, se debe a que el “poder de policía no es un poder extralegal, sino derivado de la Ley y con la extensión en ella prevista”²⁰⁴.

Por todo lo anterior, siempre será un desafío establecer límites, tanto a la actividad de los particulares, en cuanto ésta puede ser un riesgo para la salud, como para la actividad de la Administración que no puede sofocar la iniciativa de los primeros.

²⁰⁴ REBOLLO, *op. cit.* p. 49.

4. Limitaciones impuestas por la policía

Con las amplias facultades que tiene la policía para imponer limitaciones a las iniciativas de los particulares, hay que tener en cuenta lo que Rebollo llama el “sentido o carácter negativo de las limitaciones impuestas por la policía sanitaria de la alimentación”²⁰⁵. El autor establece que las medidas que adopta la policía deben tener necesariamente una función negativa, nunca positiva y ello porque “no puede pretender limitar la actividad de los particulares –en concreto, fabricantes, comerciantes, transportistas..., o que de cualquier forma incidan en las condiciones de la alimentación- en función de cualesquiera fines, ni siquiera de fines sanitarios encomendados por la Ley a la Administración que no sean el de *que los alimentos no perjudiquen la salud, esto es, no perjudiquen el estado de salubridad pública*”²⁰⁶.

Lo anterior cobra vital importancia cuando en la actualidad se está cuestionando el papel de los alimentos en nuestro organismo. Si la policía tiene como finalidad la protección del orden público, y específicamente la policía sanitaria el velar para que no se perjudique la salud pública, la

²⁰⁵ REBOLLO, *op. cit.* p. 50.

²⁰⁶ *Ibidem.*

Administración no puede tomar un rol activo sobre los alimentos en cualquier parte de la cadena productiva, sino que sus facultades sólo están dirigidas a evitar el peligro sobre la salud. Es razonable en base a lo anterior que se actúe, por ejemplo, sobre la inocuidad de la alimentación por el riesgo que el mal manejo de ésta conlleva a contraer diversas enfermedades, mas no por ello la Administración puede constreñir iniciativas particulares para aumentar el valor nutritivo de los alimentos, aumentando su potencial de forma artificial haciendo obligatorio el consumo de ciertos alimentos, prohibiendo el consumo de otros por su bajo valor nutricional, etc. Es decir, a pesar de que actualmente se estén desarrollando numerosas iniciativas para aumentar la calidad de los alimentos en cuanto a sus nutrientes o para reducir los niveles de insecticidas y químicos que contienen, la Administración sólo puede establecer limitaciones a los particulares si tiene por objeto evitar un peligro para la salud pública.

Empero, hay que ser cuidadosos, ya que hay muchos escenarios que se podrían situar en la zona de los grises. Un ejemplo de éstos podría ser la desnutrición, que puede perfectamente ser un problema de salud pública. La Administración podría en este caso controlar las acciones de los particulares para que, mediante una mejora química de los alimentos que se producen, la

desnutrición dejara de ser un problema. No mucha gente cuestionaría si gobiernos que normalmente lidian con el hambre de su población instauraran normas para que ésta acceda a una alimentación nutricionalmente más densa. Pero yéndonos al otro extremo, el problema de la obesidad complica aún más el asunto: ¿debe la Administración limitar a los particulares las actividades que recaen sobre la producción o venta de alimentos que contribuyen al desarrollo de esta enfermedad, que ya ha sido calificada como una pandemia mundial? ¿Debe la Administración hacer obligatoria la producción de cultivos orgánicos? ¿Se deben cerrar las cadenas de restaurantes de “comida rápida”? Mucha gente estaría de acuerdo que con esto se evitaría un peligro para la salud pública. Además, se confunde más el asunto si para que actúe la policía no es necesario que el peligro exista, si no que basta con que exista la posibilidad de que dicha puesta en peligro se lleva a cabo, y por ello tanto en el caso de la desnutrición como de la obesidad, para evitar un perjuicio a la salud pública podría tener sentido para la Administración actuar sobre estas iniciativas, argumentando que si los alimentos no cumplen su función, su cualidad nutritiva no sería ajena a la policía sanitaria de la alimentación en “tanto que se ocupe de aquella, no para ‘el fortalecimiento de los ciudadanos’

o ‘el mejoramiento físico’” (...) si no para que ello no perjudique la salud pública”²⁰⁷.

Este rol de policía de carácter negativo se hace patente en el Reglamento Sanitario de los Alimentos, en el ya citado artículo 1º: “Este reglamento establece las condiciones sanitarias a que deberá ceñirse la producción, importación, elaboración, envase, almacenamiento, distribución y venta de alimentos para uso humano, con el *objeto de proteger la salud y nutrición de la población y garantizar el suministro de productos sanos e inocuos*” (énfasis agregado).

También el artículo 3 de la Ley sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad, Ley 20.606, indica “[n]o se podrán adicionar a los alimentos, ingredientes o aditivos en *concentraciones que causen daños a la salud*, según lo establezca el Ministerio de Salud mediante reglamento” (énfasis agregado).

Como se aprecia, el acento está puesto en el daño, y no en la promoción de la salud. Por lo mismo, a pesar de las nuevas tendencias en materia de salud y de alimentación, a la protección de los consumidores, al mayor grado

²⁰⁷ REBOLLO, *op. cit.* p. 52.

de conciencia que se tiene sobre cómo influye la forma en que comemos, a lo obsoleto que pudiese parecer el enfoque preventivo sobre los alimentos y salud pública “las habilitaciones amplísimas para limitar la actividad de los particulares por razones sanitarias tienen por fin exclusivamente que no se perjudique, ponga en riesgo o dañe la salud pública y todas las medidas policiales únicamente podrán perseguir este fin negativo”²⁰⁸ y la Administración “no actuará lícitamente si no se trata exclusivamente de que no se perjudique el estado de salud pública (...). En la medida en que la actuación administrativa desborde este fin (...) necesitará distintas y específicas atribuciones”²⁰⁹.

Ya señalamos que la actuación de la Administración en materia de policía se dirige contra el perturbador del orden público y que dicha actuación será lícita mientras esté dirigida a la protección de dicho orden. Sin embargo, en materia de alimentos, quien daña la salud pública puede ser especialmente difícil de identificar, ya que como los alimentos son bienes objeto de tráfico “cada uno de los eslabones del circuito de producción y distribución puede

²⁰⁸ REBOLLO, *op. cit.* p. 54.

²⁰⁹ *Íbid.* p. 55.

contribuir a acercar el peligro derivado de una actividad perturbadora anterior o a posibilitar una acción peligrosa posterior”²¹⁰.

Por otro lado, también, “[s]e comprenderá con todo lo anterior que las nociones de peligro o perturbación son claves para el ejercicio de los poderes de policía, no sólo como presupuesto de hecho, sino también como punto de destino de la actividad administrativa”²¹¹. A pesar de que es un concepto indeterminado, no es ilimitado el supuesto en que el poder de policía es aplicable, como ya vimos. Así las cosas, tenemos dos conceptos difíciles de determinar: la persona que perturba, daña o pone en peligro la salud y las nociones de peligro o perturbación. Para Rebollo, esto es una manifestación de la efectividad de la actuación de la Administración bajo policía, pues ésta ejerce un “control del hecho determinante aunque venga descrito mediante un concepto jurídico tan indeterminado”²¹².

Ahora bien, como la Administración tiene amplias facultades para restringir la actividad de los particulares en materia de salud pública, y como el peligro y quien lo produce son de difícil determinación, en la intervención

²¹⁰ REBOLLO, *op. cit.* pp. 56-57.

²¹¹ *Ibid.* p. 59.

²¹² REBOLLO, *op. cit.* p. 61.

sanitaria en materia de alimentos cobran importancia dos principios: el de proporcionalidad y el de “*favor libertatis*”²¹³, pues ambos constituyen “un límite efectivo y medio de control judicial riguroso a una actividad administrativa que aparece dominada por una discrecionalidad quizás excesiva”²¹⁴. Incluso más, se le atribuye a estos principios el que puedan otorgar credibilidad a una acción administrativa que, con miras a lograr su objetivo de seguridad en los alimentos, tiende muchas veces a dictar reglamentos sin balancear su necesidad y proporcionalidad, que no miran otros bienes en juego o imponen costosas y severas sanciones, conduciendo finalmente a la desaparición de empresas, desabastecimiento o encarecimiento de productos²¹⁵ y que, en última instancia, también terminan por confundir a los empresarios, pues no pueden distinguir lo elemental de lo superfluo, a los consumidores y a la inseguridad jurídica²¹⁶.

Es por todo lo anterior que la conexión entre policía y alimentación es innegable. Las nuevas formas en que estamos abordando el tema de los

²¹³ Para Rebollo, este principio consiste en “escoger la *medida menos restrictiva menos perjudicial* entre aquellas que permite la ley para intervenir actividades alimentarias, que persigan y sean adecuadas al fin de protección de la salud pública, que resulten congruentes y sean proporcionadas con la perturbación contra la que se dirigen”. *Ibid.* p. 62.

²¹⁴ *Ibid.* p. 63.

²¹⁵ *Ibidem.*

²¹⁶ REBOLLO, *op. cit.* p. 63.

alimentos nos exigen revisar de una forma más profunda el papel de la Administración sobre éstos, sus facultades sobre los particulares y el horizonte que orienta las políticas legislativas en esta materia.

Procederemos a continuación a analizar dónde se sitúa la legislación nacional en el escenario planteado, mediante una clasificación de los principales cuerpos normativos en materia alimentaria de acuerdo a la sistematización de Villar Ezcurra, expuesta en los primeros capítulos de esta memoria.

CAPÍTULO IV: TÍTULOS DE INTERVENCIÓN EN LA LEGISLACIÓN ALIMENTARIA NACIONAL

Descrita y explicada cada una de las técnicas de intervención de las Administración, procederemos a identificar de acuerdo a las clasificaciones ya vistas, las técnicas presentes en algunas de las principales normas regulatorias de nuestro ordenamiento jurídico. Con dicho propósito, seleccionamos seis cuerpos legales y elaboramos para cada uno de ellos una tabla donde analizando cada artículo, determinamos la técnica de intervención elegida por el legislador en base a la propuesta de Villar Ezcurra²¹⁷. Nos ha parecido interesante este ejercicio pues nos ha permitido sistematizar y catalogar las técnicas de intervención utilizadas en la materia y, asimismo, hemos logrado extraer la información necesaria para, al final de este trabajo, extraer una conclusión respecto a la regulación alimentaria de nuestro país.

Antes de referirnos a la clasificación propiamente tal, es importante señalar que existen normas que pueden ser catalogadas dentro de más de una técnica o forma de intervención, pues como hemos señalado, hay casos en

²¹⁷ Véase Anexo.

que éstas pueden sustituirse entre sí, alcanzando igualmente la finalidad buscada por la Administración. Un ejemplo de este último caso es lo que ocurre con la “*Publicatio*” en las formas servicio público y prestación empresarial. Por otra parte, nos hemos encontrado con normas que nos han resultado de difícil clasificación, como por ejemplo, aquellas cuyo objetivo es la definición de conceptos. En efecto, hemos decidido, por razones metodológicas, considerar dentro de la técnica de regulación todas aquellas normas que tienen como único propósito delimitar un concepto, pues no podemos negar el carácter eminentemente regulatorio que éstas tienen.

Respecto a las tablas elaboradas, expondremos a continuación un breve resumen de la información obtenida, sin perjuicio de que éstas se encuentran acompañadas en el anexo de este trabajo. Éstas fueron seleccionadas y ordenadas de acuerdo a la importancia que, en nuestra opinión, revisten para la materia.

1. Decreto Supremo N° 977 de 1996, del Ministerio de Salud, que establece el Reglamento Sanitario de los Alimentos: Esta normativa consta de 543 artículos y su objetivo, según lo dispone en el artículo

1º, es el de “establecer las condiciones sanitarias a que deberá ceñirse la producción, importación, elaboración, envase, almacenamiento, distribución y venta de alimentos para uso humano, con el objeto de proteger la salud y nutrición de la población y garantizar el suministro de productos sanos e inocuos”. En dicho Reglamento hemos identificado las técnicas de regulación, obligación, prohibición, autorización, verificación y sanción. Del total de artículos resulta importante destacar que 251 de ellos son propios de la técnica de obligación, siendo ésta la técnica de mayor aplicación dentro del mencionado cuerpo legal.

2. Ley N° 20.606 Sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad: Según lo señalado en la historia de esta ley , esta norma tiene por objeto “la obligación y necesidad de plantear, como impostergable, un marco regulatorio especial sobre seguridad alimentaria y alimentación saludable que recoja los principios y orientaciones internacionales y los haga aplicables en el plano nacional, orientando al consumidor hacia patrones de conducta saludable y advirtiéndole al mismo tiempo sobre los riesgos de

consumir alimentos nocivos para su salud”²¹⁸. La Ley en cuestión se encuentra compuesta por 10 artículos y hemos identificado en ellos las técnicas de obligación, prohibición, homologación y sanción. Prima en esta ley la técnica de prohibición por sobre las demás técnicas. Ejemplo de lo anterior es el artículo 3 de la Ley que establece que “[n]o se podrá adicionar a los alimentos y comidas preparadas ingredientes o aditivos que puedan inducir a equívocos, daños a la salud, engaños o falsedades, o que de alguna forma sean susceptibles de crear una impresión errónea respecto a la verdadera naturaleza, composición o calidad del alimento, según lo establecido en el Reglamento Sanitario de los Alimentos. No se podrán adicionar a los alimentos, ingredientes o aditivos en concentraciones que causen daños a la salud, según lo establezca el Ministerio de Salud mediante reglamento”.

3. Resolución exenta N° 33 que fija tolerancias máximas de residuos de plaguicidas en alimentos: Esta normativa consta de 6 artículos,

²¹⁸ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Historia de la Ley 20.606 sobre la Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad. p. 7

en los que encontramos las técnicas de intervención de regulación, obligación, prohibición, autorización y sanción. Nuevamente, prima la aplicación de la técnica de prohibición por sobre las demás. En este sentido, mediante esta normativa se indica que “[f]íjense los límites (tolerancias) máximos de residuos de plaguicidas en los alimentos en la forma que a continuación se indica”, es decir, se establece una prohibición se aplicar una mayor cantidad de plaguicidas que la permitida.

4. Resolución Exenta N° 427 de 2010 que define la lista de alérgenos alimentarios que deben rotularse conforme al artículo 107 letra h del Reglamento Sanitario de Alimentos.: En esta normativa hemos identificado únicamente normas propias de la técnica de regulación. Pues bien, en este punto y como señalamos en párrafos anteriores, hemos encontrado normas que nos han resultado de difícil clasificación, pues no permiten identificarlas con una técnica propiamente tal. Sin embargo, no hemos podido negar el carácter particularmente regulador que éstas tienen. En el caso particular, a modo de ejemplo, el artículo 1° dispone “[d]efínase como alérgenos

alimentarios los siguientes alimentos y sus derivados, debiendo ser rotulados de acuerdo a lo establecido en la letra h) del artículo 107 del Reglamento Sanitario de los Alimentos”, determinando qué alimentos son alérgenos y exigiendo su rotulación.

5. Resolución Exenta N° 1462 de 2010 que fija límites máximos de residuos de medicamentos veterinarios en alimentos destinados al consumo humano: Esta normativa consta de seis artículos en los que hemos identificado las técnicas de regulación, prohibición y sanción. En el análisis particular, nuevamente priman las normas de carácter regulatorio. Ejemplo de lo anterior es el artículo 2 que define medicamento veterinario como “una sustancia que se aplica o administra a cualquier animal destinado a la producción de alimentos, como los que producen carne o leche, las aves de corral, peces o abejas, tanto con fines terapéuticos como profilácticos o de diagnóstico, o para modificar las funciones fisiológicas o el comportamiento”. En efecto, aquí nuevamente resulta innegable la importancia de la norma pues permite circunscribir el objeto de la actividad.

6. Decreto Supremo N° 13 de 2015, emanado del Ministerio de Salud, que modifica el Decreto Supremo N° 977 de 1996, del Ministerio de Salud que aprueba el Reglamento Sanitario de Alimentos: Esta modificación al Reglamento es parte de un conjunto de estrategias para abordar el grave problema que atraviesa la salud pública de nuestro país. Ciertamente, las disposiciones contenidas en la Ley 20.606 sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad, hicieron necesaria la modificación del reglamento a través del Decreto N° 13²¹⁹. Este Decreto consta de 2 artículos y 4 artículos transitorios y en él hemos identificado las técnicas de regulación, obligación y prohibición, estando compuesto mayoritariamente por normas obligatorias.

La sistematización realizada a partir de la propuesta de Villar Ezcurra, nos ha permitido identificar el predominio de técnicas de obligación y prohibición en las normativas analizadas. Como hemos visto en el capítulo anterior, ambas técnicas, en sus distintas variantes, son propias de la forma

²¹⁹ Agencia Chilena para la Calidad e Inocuidad Alimentaria. (ACHIPIA). Boletín Técnico N° 21, 30 de junio de 2015. [En línea] < <http://www.achipia.cl/wp-content/uploads/2016/02/InfoACHIPIA-N-211.pdf> > [Consulta: 10 de octubre de 2015].

de Policía Administrativa. Recordemos que, según lo ha señalado el propio Villar Ezcurra, se entiende por formas de intervención “las diversas finalidades que persigue el legislador cuando ordena o regula un determinado tipo de intervención”²²⁰. Estas finalidades son imputables al legislador y no a la Administración Pública, pues ésta actúa con una absoluta sumisión a la ley²²¹. En concreto, con la actividad de policía que hemos detectado, se identifica la finalidad de mantenimiento del orden público, lo que se condice con la materia a regular.

Por otra parte, es importante destacar, que aunque no hubiéramos considerado las normas definitorias de conceptos como propias de la técnica de regulación, es decir, dentro de la forma de Policía, aun así esta última forma predomina respecto a las demás. En efecto, la clasificación realizada nos ha permitido concluir que, como veníamos intuyendo, existe una importante preeminencia de la forma de Policía por sobre las demás formas de intervención, lo que se condice con la regulación histórica en la materia.

Es aquí, donde nace el cuestionamiento a las bases que rigen la normativa en torno a los alimentos en nuestro país. La limitación de la

²²⁰ VILLAR EZCURRA, J.L. *op. cit.* p. 29.

²²¹ *Ibidem.*

actividad de los privados para velar por la inocuidad de los alimentos, a pesar de ser necesaria, hoy no abarca todas las problemáticas que han surgido en torno a la materia. Se hace necesario, entonces, revisar otras técnicas de intervención de la Administración que pudiesen complementar esta regulación histórica, donde los alimentos ya no son solamente tratados a raíz de su riesgo como foco de enfermedades si no que como una verdadera herramienta para mejorar la calidad de la salud de la población.

CONCLUSIONES

Las nuevas técnicas de producción de alimentos han revolucionado la forma en que nos relacionamos con algo tan cotidiano como es la comida. Las problemáticas que han surgido en los últimos tiempos son totalmente distintas a las que se vio enfrentada la Administración de los siglos XIX y XX. Hoy en día, en nuestro país, ya contamos con políticas eficientes en materias de inocuidad y acceso al alimento, sin embargo, aún nos queda un largo camino por recorrer respecto a nuevos temas como la calidad de la alimentación, la publicidad de los alimentos y las nuevas enfermedades relacionadas directamente con ellos como son la obesidad, la diabetes y enfermedades cardiovasculares, entre otras.

Actualmente ha cobrado vital importancia el concepto sanidad integral, dejando en evidencia el reducido marco de la sanidad preventiva. Como sociedad, no basta el evitar que consumamos alimentos nocivos o contaminados, si no que debemos centrarnos también en la recuperación de la salud de la población.

En nuestro país existe un marco general otorgado por dos cuerpos normativos, el Reglamento Sanitario de los Alimentos y el Código Sanitario. Además, contamos con diversas resoluciones exentas, leyes sectoriales, decretos y normas técnicas que emanan de distintos organismos del Estado. En consecuencia, hemos podido constatar que la materia ha sido abordada mediante una abundante regulación sectorial, careciendo de un único cuerpo normativo que la sistematice.

Si bien es la ley quien representa el paradigma regulador de las actividades económicas en el Estado Moderno, en esta materia, el reglamento e incluso las normas técnicas han cobrado vital importancia por ser formas de producción de normas más ágiles y más adaptables que la ley. Esta situación, acompañada de las modificaciones que sufren las normas alimentarias por los constantes adelantos científicos, han provocado un sinnúmero de enmiendas a la normativa vigente, lo que, finalmente, se traduce en una regulación de difícil entendimiento para la población y los agentes económicos. Por todo lo anterior, evidenciamos las bases que inspiran las lógicas regulatorias y de intervención a través de la propuesta de Villar Ezcurra, quien ha clasificado las intervenciones administrativas en tres

momentos: títulos de intervención, formas de intervención y técnicas de intervención.

De la clasificación de la regulación que hemos realizado, identificamos una eminente prevalencia del actuar de la administración como policía, pues como señala el autor, y a raíz del análisis de la regulación que existe en Chile, encontramos una importante preeminencia de obligaciones, prohibiciones y sanciones que son técnicas propias de dicha forma. Lo anterior resulta del todo esperable, pues, la regulación de alimentos se ha enmarcado tradicionalmente dentro de la forma de policía sanitaria. El enfoque sanitario que existe sobre los alimentos sigue siendo la perspectiva predominante de la intervención administrativa, vale decir, la principal finalidad de la Administración no es sino la mantención del orden público a través de la protección de la salud.

Una de las consecuencias de este propósito es que las medidas adoptadas por la policía deben tener necesariamente una función negativa, nunca positiva, es decir, la policía administrativa en materia de alimentos sólo puede actuar limitando la actuación de los particulares en cuanto éstos pongan o puedan poner en peligro la salubridad pública por un inadecuado

manejo de los alimentos. No debe promover otros aspectos de ésta más allá de su protección, como sería su promoción o cuidado. Hemos concluido, por tanto, que es el enfoque de policía, de carácter negativo, el que prima en el marco normativo de la alimentación en Chile.

En este sentido, cabe recalcar que una característica es la persecución contra el perturbador, pues siempre se considera ilícita la perturbación al orden público, aunque no siempre es fácil su determinación por el proceso productivo de los alimentos. Sin perjuicio de lo anterior, siempre será necesario establecer límites tanto a la actividad de los particulares, en cuanto ésta puede ser un riesgo para la salud, como para la actividad de la Administración que no puede sofocar la iniciativa de los primeros.

Por las razones que hemos señalado, debe ser reconsiderado, revisado y analizado el bien jurídico que hoy en día quiere ser protegido, para así orientar la producción de normas que se condigan con los nuevos enfoques que están surgiendo en alimentos, ya no sólo mirando éstos como un foco de enfermedades, sino que también como un elemento clave en la promoción de una mejor salud.

ANEXO

1. Decreto Supremo N° 977 del Ministerio de Salud que establece el Reglamento Sanitario de los Alimentos, promulgado con fecha 7 de agosto de 1996.

TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN	ARTÍCULOS	EXTRACTOS
Regulación	1°, 2°, 8°, 14°, 77°, 78°, 88°, 98°, 99°, 100°, 101°, 106°, 118°, 119°, 121°, 122°, 130°, 131°, 132°, 133°, 139°, 140°, 141°, 142°, 143°, 144°, 145°, 146°, 147°, 148°, 149°, 150°, 151°, 152°, 153°, 154°, 156°, 157°, 158°, 159°, 161°, 162°, 163°, 165°, 166°, 167°, 168°, 171°, 172°, 174°, 175°, 176°, 177°, 186°, 197°, 198°, 199°,	<p>Art. 2: “Alimento o producto alimenticio es cualquier sustancia o mezclas de sustancias destinadas al consumo humano, incluye entes y aditivos de dichas sustancias. Materia prima alimentaria es toda sustancia que para ser utilizada como alimento, precisa de algún tratamiento o transformación de naturaleza química, física o biológica.”</p> <p>Art. 77: “Los mataderos de ganado se rigen por lo establecido en el Reglamento sobre estructura y funcionamiento de mataderos...”</p> <p>Art. 177: “Para los fines de este reglamento, se entenderá por: Energía ionizante: aquellas formas de radiación ionizante que se señalan a continuación; - Rayos gamma de los radionucleidos Co-60 o Cs-137 - Rayos X generados por máquinas que trabajen a energías de 5 MeV o inferiores - Electrones generados por máquinas que trabajen a energías de 10 MeV o inferiores.”</p> <p>Art. 197: “Se regirán por las disposiciones del presente reglamento la higienización, el transporte, la industrialización, la distribución y el expendio de las leches y de los productos lácteos”</p> <p>Art. 198: “Leche sin otra denominación, es el producto de la ordeña completa e ininterrumpida de vacas sanas, bien alimentadas y en reposo, exenta de calostro. Las leches de otros animales se denominarán según la especie de que proceden, como también los productos que de ella se deriven”</p>

<p>201°, 202°, 204°, 205°, 213°, 214°, 217°, 218°, 219°, 220°, 221°, 225°, 226°, 227°, 228°, 230°, 234°, 236°, 237°, 238°, 239°, 240°, 243°, 245°, 246°, 247°, 249°, 251°, 253°, 254°, 255°, 256°, 257°, 258°, 259°, 262°, 269°, 271°, 273°, 276°, 281°, 282°, 283°, 284°, 285°, 292°, 295°, 296°, 297°, 298°, 299°, 300°, 301°, 304°, 305°, 306°, 210°, 312°, 313°, 314°, 315°, 316°, 318°, 319°, 325°, 327°, 328°, 329°, 330°, 336°, 337°, 338°, 339°, 342°, 343°, 344°, 346°, 347°,</p>	<p>Art. 225: “Mantequilla es el producto lácteo derivado exclusivamente de la crema pasteurizada de leches”.</p> <p>ARTÍCULO 247.- Aceites y grasas son los triglicéridos de ácidos grasos comercialmente puros, obtenidos de materias primas sanas y limpias, libres de productos nocivos derivados de su cultivo o manejo, o de los procesos de elaboración.</p> <p>ARTÍCULO 258.- Aceites marinos modificados comestibles son los productos grasos de consistencia fluida a la temperatura de 15°C, obtenidos de especies pelágicas y sometidos a procesos de hidrogenación y fraccionamiento.</p> <p>ARTÍCULO 275.- Carne molida sin otra denominación, es la carne triturada de vacuno apta para el consumo humano, exenta de aditivos alimentarios, proteína vegetal y amiláceas. Su contenido de grasa total no deberá ser superior a 10% .</p> <p>ARTÍCULO 306.- Salchicha o vienesa es una cecina cocida y curada, de masa homogénea, elaborada en base a carne de cerdo, vacuno u otras especies y adicionada con grasa o aceite, agua, sal, aditivo, con o sin cuero, y otros ingredientes permitidos. Este producto deberá contener como mínimo 12% de proteínas (N x 6,25) y máximo 25% de grasa libre.</p> <p>ARTÍCULO 328.- Marisco fresco enfriado es aquel que después de su extracción ha sido enfriado a una temperatura entre 0° y 3°C, con el objeto de conservarlo durante su distribución.</p> <p>ARTÍCULO 347.- Harina, sin otro calificativo, es el producto pulverulento obtenido por la molienda gradual y sistemática de granos de trigo de la especie <i>Triticum aestivum</i> sp. vulgare, previa separación de las impurezas, hasta un grado de extracción determinado.</p> <p>ARTÍCULO 356.- Con el nombre de pan sin otra denominación, se entiende el producto de la cocción de la masa resultante de una mezcla de harina de trigo, levadura de panificación, agua potable y sal comestible, con o sin adición de mejoradores de panificación y/o enriquecedores,</p>	<p>Art. 225: “Mantequilla es el producto lácteo derivado exclusivamente de la crema pasteurizada de leches”.</p> <p>ARTÍCULO 247.- Aceites y grasas son los triglicéridos de ácidos grasos comercialmente puros, obtenidos de materias primas sanas y limpias, libres de productos nocivos derivados de su cultivo o manejo, o de los procesos de elaboración.</p> <p>ARTÍCULO 258.- Aceites marinos modificados comestibles son los productos grasos de consistencia fluida a la temperatura de 15°C, obtenidos de especies pelágicas y sometidos a procesos de hidrogenación y fraccionamiento.</p> <p>ARTÍCULO 275.- Carne molida sin otra denominación, es la carne triturada de vacuno apta para el consumo humano, exenta de aditivos alimentarios, proteína vegetal y amiláceas. Su contenido de grasa total no deberá ser superior a 10% .</p> <p>ARTÍCULO 306.- Salchicha o vienesa es una cecina cocida y curada, de masa homogénea, elaborada en base a carne de cerdo, vacuno u otras especies y adicionada con grasa o aceite, agua, sal, aditivo, con o sin cuero, y otros ingredientes permitidos. Este producto deberá contener como mínimo 12% de proteínas (N x 6,25) y máximo 25% de grasa libre.</p> <p>ARTÍCULO 328.- Marisco fresco enfriado es aquel que después de su extracción ha sido enfriado a una temperatura entre 0° y 3°C, con el objeto de conservarlo durante su distribución.</p> <p>ARTÍCULO 347.- Harina, sin otro calificativo, es el producto pulverulento obtenido por la molienda gradual y sistemática de granos de trigo de la especie <i>Triticum aestivum</i> sp. vulgare, previa separación de las impurezas, hasta un grado de extracción determinado.</p> <p>ARTÍCULO 356.- Con el nombre de pan sin otra denominación, se entiende el producto de la cocción de la masa resultante de una mezcla de harina de trigo, levadura de panificación, agua potable y sal comestible, con o sin adición de mejoradores de panificación y/o enriquecedores,</p>
--	--	--

	<p>348°, 352°, 356°, 358°, 361°, 363°, 364°, 365°, 369°, 370°, 371°, 372°, 373°, 374°, 375°, 376°, 377°, 378°, 379°, 380°, 381°, 382°, 383°, 384°, 387°, 391°, 392°, 393°, 395°, 399°, 400°, 401°, 405°, 406°, 408°, 409°, 410°, 411°, 412°, 413°. 414°, 415°, 426°, 427°, 428°, 430°, 435°, 440°, 445°, 447°, 448°, 450°, 451°, 452°, 457°, 458°, 459°, 462°, 465°, 469°, 470°, 476°, 478°, 479°, 480°, 482°, 485°, 487°, 487 a, 488, 493°, 494°, 498°, 499°, 500°, 503°, 506°, 507°;</p>	<p>tales como: leche, azúcares, materias grasas u otros autorizados por este reglamento.</p> <p>ARTÍCULO 372.- Levadura para panificación es el producto obtenido de la propagación industrial de levaduras del género Saccharomyces en medios de cultivos adecuados.</p> <p>ARTÍCULO 377.- Con el nombre de azúcar sólo podrá denominarse a la sacarosa natural cristalizada proveniente de la raíz de la remolacha azucarera (Beta vulgaris var.saccharina o saccharifera) o de los tallos de la caña de azúcar (Saccharum officinarum).</p> <p>ARTÍCULO 384.- Se reserva la denominación de jarabes a los derivados, sucedáneos y subproductos de los azúcares naturales que comprenden a las sustancias cuya nomenclatura y requisitos se detallan en los artículos siguientes</p> <p>ARTÍCULO 393.- La denominación de "miel", o "miel de abeja" o "miel virgen", está sólo y exclusivamente reservada para designar el producto natural elaborado por la abeja Apis melífera, con el néctar de las flores y exudados de plantas aromáticas</p> <p>ARTÍCULO 395.- Productos de confitería son las preparaciones de diferentes formas de presentación y consistencia, que contienen azúcares como materia básica característica, o en su reemplazo total o parcial edulcorantes no nutritivos, con o sin adición de miel, leche, materias grasas, frutas al estado natural o elaboradas, semillas u otros ingredientes y aditivos permitidos.</p> <p>ARTÍCULO 396.- Semilla de cacao o cacao en grano es la semilla sana y limpia del Theobroma cacao L. que ha sido sometida a fermentación y posterior desecación. Deberá contener como máximo 8% de humedad, 12% de cáscara y no contener insectos o sus estados evolutivos</p> <p>ARTÍCULO 408.- Conserva es el producto alimenticio contenido en envase herméticamente sellado y que ha sido sometido posteriormente a un tratamiento térmico que garantice su esterilidad comercial.</p>
--	---	---

	<p>508°, 516°, 518°, 519°, 534°, 538°, 540°, 543°.</p>	<p>ARTÍCULO 426.- Caldo deshidratado es el producto constituido por verduras o mezclas de carne y sus extractos, grasa, sal comestible, condimentos, especias y acentuantes del sabor. Pueden contener verduras deshidratadas, proteínas hidrolizadas, extractos de levaduras y aditivos autorizados en este reglamento.</p> <p>ARTÍCULO 430.- La denominación de "especias" comprende a plantas o partes de ellas (raíces, rizomas, bulbos, hojas, cortezas, flores, frutos y semillas) que contienen sustancias aromáticas, sápidas o excitantes, o sus principios activos suspendidos en un soporte alimenticio adecuado, empleadas para condimentar alimentos y bebidas.</p> <p>ARTÍCULO 435.- Sal comestible es el cloruro de sodio proveniente de depósitos geológicos, de lagos salados o de agua de mar. Se incluye en esta definición aquella destinada al consumo directo, así como aquella destinada a la elaboración y preparación de alimentos por la industria.</p> <p>ARTÍCULO 452.- Té, sin otra denominación es el producto obtenido de hojas tiernas, yemas, pecíolos o pedúnculos, sanos y limpios de las especies del género Thea, preparado por deshidratación, con o sin fermentación.</p> <p>ARTÍCULO 445.- Se denomina salsa a los productos preparados, de consistencia líquida o semilíquida a base de pulpa de frutos, condimentos naturales o elaborados, ácidos orgánicos, productos aromáticos o picantes, azúcares, sal u otros productos permitidos.</p> <p>ARTÍCULO 459.- La denominación de hierbas aromáticas comprende ciertas plantas o partes de ellas (raíces, rizomas, bulbos, hojas, cortezas, flores, frutos y semillas) que contienen sustancias aromáticas, y que por sus sabores característicos, se destinan a la preparación de infusiones de agrado.</p> <p>ARTÍCULO 465.- Comidas o platos preparados son aquellas elaboraciones culinarias que se expenden, listos para su consumo, sean fríos o calientes o que requieran sólo de un proceso de calentamiento.</p>
--	--	---

		<p>ARTÍCULO 482.- Jugo o zumo puro de fruta u hortaliza es el producto sin fermentar, pero fermentable, pulposo, turbio o claro, destinado al consumo directo, obtenido por procedimientos mecánicos a partir de frutas u hortalizas maduras en buen estado o de sus carnes y conservados exclusivamente por medios físicos. El jugo podrá haber sido concentrado y luego reconstituido con agua para conservar la composición esencial y los factores de calidad del mismo.</p> <p>ARTÍCULO 488.- Los alimentos para regímenes especiales son aquellos elaborados o preparados, especialmente, para satisfacer necesidades fisiológicas o fisiopatológicas, particulares de nutrición.</p> <p>ARTÍCULO 493.- Las fórmulas para lactantes son aquellos productos que satisfacen los requerimientos nutricionales de los lactantes, cuando la alimentación con leche materna no es posible o es insuficiente. Se entiende por lactantes a los niños no mayores de 12 meses de edad.</p> <p>ARTÍCULO 506.- Los alimentos para uso infantil procesados a base de cereales son aquellos destinados a completar el régimen alimentario normal de niños desde los 6 meses hasta los 36 meses de edad.</p> <p>Artículo 514.- Un alimento de uso médico o medicinal es una categoría de alimentos para regímenes especiales, formulados, elaborados y presentados especialmente para el tratamiento dietético exclusivo o parcial de pacientes, y que deberán utilizarse bajo la supervisión de un profesional de la salud.</p> <p>Artículo 516.- Un alimento libre de gluten es aquel que está preparado únicamente con ingredientes que por su origen natural y por la aplicación de buenas prácticas de fabricación - que impidan la contaminación cruzada - no contiene prolaminas procedentes de trigo, de todas las especies de triticum como la escaña común (<i>Triticum spelta</i> L.), el kamut (<i>Triticum polonicum</i> L.), trigo duro, centeno, cebada, ni sus variedades cruzadas, así como también de la avena.</p> <p>ARTICULO 534.- Suplementos alimentarios son aquellos productos elaborados o preparados especialmente para suplementar la dieta con fines</p>
--	--	--

		saludables y contribuir a mantener o proteger estados fisiológicos característicos tales como adolescencia, adultez o vejez.
Obligación	3°, 7°, 11°, 13°, 16°, 18°, 19°, 20°, 21°. 22°, 23°, 24°, 25°, 26°, 27°, 30°, 31°, 32°, 33°, 34°, 35°, 36°, 37°, 38°, 39°, 40°, 41°, 42°, 43°, 44°, 45°, 47°, 48°, 49°, 52°, 53°, 55°, 56°, 58°, 59°, 60°, 61°, 62°, 63°, 64°, 65°, 66°, 67°, 68°, 69°, 70°, 71°, 72°, 73°, 74°, 74° a, 74° b, 75°, 76°, 79°, 80°, 82°, 84°, 85°, 86°, 87°, 88°, 89°, 90°, 92°, 94°, 95°, 97°, 104°, 105°, 107°, 108°, 109°, 111°, 112°, 113°, 114°, 115°, 116°, 117°, 120°, 123°, 124°, 127°, 128°, 135°,	<p>Art. 3°: “Todos los alimentos y materias primas, deberán responder en su composición química, condiciones microbiológicas y caracteres organolépticos, a sus nomenclaturas y denominaciones legales y reglamentarias establecidas...”.</p> <p>Art. 11°: “Desde el inicio de su funcionamiento, el interesado deberá aplicar las prácticas generales de higiene en la manipulación incluyendo el cultivo, la recolección, la preparación, la elaboración, el envasado, el almacenamiento, el transporte, la distribución y la venta de alimentos, con objeto de garantizar un producto inocuo y sano.”</p> <p>Art. 26°: “La zona de preparación de alimentos deberá estar separada de los recintos destinados a alojamientos, servicios higiénicos, vestuarios y acopio de desechos.”</p> <p>Art. 55°: “El personal que manipula alimentos deberá lavarse y cepillarse siempre las manos antes de iniciar el trabajo, inmediatamente después de haber hecho uso de los servicios higiénicos, después de manipular material contaminado y todas las veces que sea necesario”</p> <p>Art. 65: “En la manipulación de los alimentos sólo deberá utilizarse agua de calidad potable.”</p> <p>Art. 85: “Todos los animales enfermos que se detecten en el examen ante-mortem, serán enviados a un corral especialmente habilitado para ello, el que se encontrará aislado de los otros corrales...”</p> <p>Art. 108: “Además los productos importados deberán cumplir con todas las disposiciones de rotulación estipuladas en el presente reglamento. Cualquier información especificada en este reglamento y que no haya sido considerada en la rotulación original, que no esté en castellano o no esté indicada de acuerdo a lo establecido en este reglamento, se deberá colocar en una etiqueta adherida permanentemente al envase, de un tamaño y ubicación adecuados”</p>

	<p>136°, 138°, 145°, 164°, 173°, 178°, 179°, 180°, 181°, 182°, 183°, 184°, 185°, 187°, 188°, 189°, 190°, 191°, 192°, 193°, 194°, 195°, 196°, 200°, 203°, 206°, 207°, 208°, 209°, 211°, 212°, 215°, 216°, 222°, 224°, 229°, 231°, 232°, 233°, 235°, 241°, 242°, 244°, 250°, 260°, 261°, 263°, 264°, 265°, 270°, 275°, 277°, 286°, 287°, 288°, 289°, 290°, 291°, 302°, 303°, 307°, 311°, 317°, 320°, 321°, 322°, 323°, 236°, 331°, 332°, 334°, 335°, 340°, 345°, 349°, 350°, 351°, 353°,</p>	<p>Art. 109: “La información en el rótulo deberá estar en idioma castellano, pudiendo repetirse eventualmente en otro idioma. Los datos deberán señalarse con caracteres visibles, indelebles y fáciles de leer en circunstancias normales de compra y uso. No se permitirá sobreimpresión o cualquiera modificación de la información contenida en el rótulo original, salvo autorización por escrito de la autoridad sanitaria, con excepción de los productos importados cuya rotulación esté en otro idioma o no cumpla con las exigencias del presente reglamento en lo que a rotulación se refiere”</p> <p>ARTÍCULO 111.- La información debe colocarse en el envase de manera que no se separe del mismo. Cuando el envase esté cubierto por una envoltura no transparente, en ésta deberá figurar toda la información necesaria.</p> <p>ARTÍCULO 112.- Cuando en el etiquetado de un alimento se destaque la presencia o el contenido de uno o más ingredientes caracterizantes, o cuando en la descripción del alimento produzca el mismo efecto, deberá declararse el porcentaje de él o los ingredientes masa/masa, en el producto final. Se excluyen de la aplicación de este artículo, aquellos ingredientes que son objeto de condiciones o criterios específicos de rotulación, en otros artículos del presente Reglamento o en sus resoluciones complementarias.</p> <p>ARTÍCULO 113.- En el etiquetado nutricional se podrá facultativamente, incorporar información nutricional complementaria y cuando corresponda, deberán rotular junto al nombre principal del alimento o formando parte del mismo o junto a la información nutricional, en caracteres destacados, el descriptor nutricional correspondiente de acuerdo a lo establecido en el artículo 120 de este reglamento.</p> <p>ARTÍCULO 114.- Todos los alimentos que en su rotulación o publicidad declaren propiedades saludables o, cuando su descripción produzca el mismo efecto, quedarán afectos a la declaración de nutrientes tal como lo establece el presente reglamento. Las declaraciones de propiedades saludables deberán ser científicamente reconocidas o consensuadas internacionalmente y deberán estar enmarcadas dentro de las normas técnicas sobre</p>
--	--	---

	<p>354°, 357°, 362°, 366°, 368°, 389°, 390°, 394°, 396°, 397°, 398°, 402°, 403°, 404°, 407°, 416°, 417°, 418°, 420°, 421°, 422°, 423°, 424°, 425°, 429°, 431°, 433°, 434°, 436°, 437°, 438°, 441°, 442°, 446°, 449°, 453°, 454°, 461°, 463°, 464°, 466°, 467°, 468°, 471°, 472°, 474°, 475°, 483°, 486°, 487° b, 487°, 87° c, 487° e, 487° f, 489°, 495°, 496°, 497°, 501°, 502°, 504°, 505°, 509°, 511°, 512°, 513°, 514°, 515°, 517°; 520°, 521°, 522°, 523°, 524°, 525°, 526°, 527°, 528°,</p>	<p>directrices nutricionales aprobadas por resolución del Ministerio de Salud, la que se publicará en el Diario Oficial.</p> <p>Tanto la declaración de propiedades saludables como la declaración de propiedades nutricionales de un alimento o cuando su descripción produzca ese mismo efecto, en su rotulación y/o publicidad, no podrán hacer asociaciones falsas, inducir el consumo innecesario de un alimento ni otorgar sensación de protección respecto de una enfermedad o condición de deterioro de la salud.</p> <p>Será responsabilidad del fabricante, importador y/o envasador final, que toda la información en el rótulo sea fidedigna y dé cumplimiento a lo establecido en el presente reglamento.</p> <p>ARTÍCULO 115: “Todos los alimentos envasados listos para su entrega al consumidor final deberán obligatoriamente incorporar en su rotulación la siguiente información nutricional: a) Valor energético o energía expresado en calorías (unidad de expresión kcal), las cantidades de proteínas, grasas totales, hidratos de carbono disponibles o carbohidratos disponibles y azúcares totales, en gramos (unidad de expresión g) y el sodio en miligramos (unidad de expresión mg).”</p> <p>ARTÍCULO 117: “La declaración de propiedades nutricionales, la declaración de propiedades saludables, la declaración de nutrientes y la información nutricional complementaria, deberán ceñirse a las normas técnicas que imparta al respecto el Ministerio de Salud por resolución que se publicará en el Diario Oficial.”</p> <p>ARTÍCULO 178.- El tratamiento de los alimentos por energía ionizante se llevará a cabo sólo en las instalaciones que hayan obtenido la autorización correspondiente de los organismos competentes. Las instalaciones deben disponer de un sistema de control de calidad documentado que facilite la realización de auditorías. Los productos que ingresen al proceso de irradiación deben mantenerse físicamente separados de los productos tratados. Cuando proceda podrá fijarse un indicador visual de irradiación por cambio de color a fin de facilitar el control. La irradiación de alimentos, incluido un procedimiento dosimétrico adecuado, debe efectuarse en conformidad con los Códigos de Buenas Prácticas de Irradiación del</p>
--	---	---

	<p>535°, 536°, 537°, 541°</p>	<p>Grupo Consultivo Internacional de Irradiación de Alimentos (GCIIA), establecido bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). La dosimetría debe ser trazable a patrones nacionales e internacionales.</p> <p>ARTÍCULO 179.- El control de las instalaciones se ejercerá de conformidad a la legislación vigente. Los estudios dosimétricos se deberán efectuar antes de la irradiación de cualquier producto alimenticio para comprobar que el proceso se ajusta a las especificaciones de dosis absorbida, establecidas para esa clase de alimento por el Ministerio de Salud. Además deberán hacerse mediciones dosimétricas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) al entrar en servicio una planta; b) cada vez que se utilice un nuevo proceso de irradiación; c) siempre que se modifique la intensidad o el tipo de la fuente o la geometría fuente – producto. <p>ARTÍCULO 180.- En la irradiación de alimentos se deberá llevar a cabo la dosimetría en la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) medición exacta y precisa de la dosis absorbida por el alimento; b) determinación de la distribución de la dosis e interpretación de la información; c) mantenimiento de dosímetros para calibrar la respuesta de los instrumentos de medición y/o vigilancia radiológica usados habitualmente en la instalación; d) observancia de los criterios de selección de dosímetros prescritos en el programa de control de calidad, con el fin de asegurar una dosimetría y/o vigilancia radiológica precisa, apropiada y eficiente; e) mantenimiento de documentación completa de la dosimetría y empleo de listas de comprobación de todas las fases de los procedimientos de dosimetría. <p>ARTÍCULO 207: “Las leches crudas deberán ser pasteurizadas inmediatamente después de su recepción o conservarse a una temperatura no superior a 4°C.”</p> <p>ARTÍCULO 302.- Las cecinas crudas frescas, acidificadas y cecinas cocidas se deben mantener</p>
--	-------------------------------	--

		<p>en refrigeración (0 - 6°C) inmediatamente después de su elaboración, y en los locales de expendio al público. Las cecinas maduradas se deben mantener en lugar fresco y seco (máximo 12°C).</p> <p>ARTÍCULO 303.- El transporte y distribución de todo tipo de cecinas deberá efectuarse en vehículos autorizados bajo condiciones de refrigeración (entre 0 y 6°C). Esta última exigencia se hará efectiva después de transcurridos 24 meses de la entrada en vigencia del presente reglamento.</p> <p>ARTÍCULO 349.- La harina deberá responder a los siguientes requisitos:</p> <p>a) contener hasta un máximo de 15,0% de humedad;</p> <p>b) contener hasta un máximo de 0,25% de acidez expresada en ácido sulfúrico, sobre la base de 14,0% de humedad;</p> <p>c) contener hasta un máximo de 0,65% de cenizas, sobre la base de 14,0% de humedad;</p> <p>d) contener hasta un máximo de 0,4% de fibra cruda sobre la base de 14,0% de humedad;</p> <p>e) no contener menos de 7,0% de materias nitrogenadas (N x 5,7), sobre la base de 14,0% de humedad, y</p> <p>f) ser blanca, marfil o ligeramente amarillenta.296</p> <p>Artículo 350.- La harina deberá contener como mínimo las siguientes cantidades de vitaminas y sales minerales: Tiamina 6,3 mg/kg, Riboflavina 1,3 mg/kg, Niacina 13,0 mg/kg, Hierro 30,0 mg/kg.</p> <p>El hierro debe agregarse en forma de sulfato ferroso, en el evento de no ser esto posible podrá usarse fumarato ferroso siempre que se mantenga la equivalencia con el sulfato ferroso. Asimismo, la harina debe contener 1,8 mg/kg de ácido fólico, sin embargo éste se aceptará que esté presente en un rango de 1,0 a 2,6 mg/kg.29</p> <p>ARTÍCULO 541-. Los alimentos para deportistas se etiquetarán conforme a las disposiciones relativas a etiquetado general y según lo dispuesto en los artículos 110 y 540 de este Reglamento.</p>
Prohibición	<p>12°, 15°, 17°, 29°, 34°, 46°, 50°, 51°, 54°, 56°, 57°, 72°,</p>	<p>Art. 12: “Los establecimientos de alimentos no podrán utilizarse para un fin distinto de aquel para el que fueron autorizados.</p> <p>Art. 15: “No se permitirá cultivar, producir o recolectar alimentos en zonas contaminadas con</p>

	<p>81°, 93°, 96°, 102°, 103°, 105°, 110°, 114°, 125°, 126°, 129°, 134°, 137°, 160°, 169°, 170°, 210°, 223°, 248°, 252°, 266°, 267°, 274°, 278°, 279°, 293°, 294°, 308°, 324°, 333°, 341°, 355°, 359°, 360°, 367°, 419°, 432°, 439°, 443°, 444°, 455°, 456°, 460°, 473°, 477°, 481°, 487°, 510°;</p>	<p>agentes potencialmente nocivos o regadas con aguas sanitariamente inadecuadas, que puedan dar lugar a concentraciones inaceptables de agentes contaminantes en los alimentos.”</p> <p>Art. 29: “El vapor de agua utilizado en contacto directo con alimentos no deberá contener ninguna sustancia que pueda contaminar el alimento.”</p> <p>Art. 46°: “Se prohíbe la entrada a las salas y áreas de elaboración de los establecimientos de alimentos de toda especie animal, excepto en los mataderos, de aquellas destinadas al faenamiento”</p> <p>Art. 93: “Se prohíbe el transporte de leches o sus envases vacíos junto a animales, detergentes, desinfectantes, pesticidas, combustibles u otras sustancias químicas que signifiquen riesgo sanitario”</p> <p>Art. 102: “Se prohíbe la fabricación, importación, tenencia, distribución, comercialización o transferencia a cualquier título, de alimentos alterados, contaminados, adulterados o falsificados”</p> <p>Art. 110: “La rotulación y publicidad de cualquier tipo no deberá contener palabras, ilustraciones y/u otras representaciones gráficas que puedan inducir a equívocos, engaños o falsedades, o que de alguna forma sean susceptibles de crear una impresión errónea respecto a la naturaleza, composición o calidad del producto. Asimismo, no deberán sugerirse ni indicarse efectos terapéuticos, curativos ni posologías.”</p> <p>ARTÍCULO 355.- Las harinas no deberán contener insectos, partes de estos o sus estados evolutivos, ácaros ni otros elementos extraños.</p> <p>ARTÍCULO 359.- El pan, los pasteles, las masas, pastas y otros productos de pastelería y repostería, no deberán contener sustancias extrañas, insectos, parte de estos o sus estados evolutivos, ni ácaros.</p> <p>ARTÍCULO 360.- Las mezclas de aditivos mejoradores de panificación usados en la industria panadera no deberán contener bromato de potasio.</p> <p>ARTÍCULO 460.- Las hierbas aromáticas deben ser genuinas, sanas, presentar las características macroscópicas y microscópicas que les son</p>
--	---	--

		propias. No deben contener materias o cuerpos extraños a su naturaleza ni más de 20% de otras partes del vegetal exentas de valor como aromatizantes.
Autorización	5°, 6°, 103°, Artículo transitorio	ARTÍCULO 6: “La instalación, modificación estructural y funcionamiento de cualquier establecimiento de alimentos deberá contar con autorización del Servicio de Salud correspondiente”.
Certificación	No aplica	
Homologación	No aplica	
Verificación	4°, 9°, 83°, 104°,	ARTÍCULO 4°: “Corresponderá a los Servicios de Salud el control sanitario de los alimentos y velar por el cumplimiento de las disposiciones relativas a esta materia del Código Sanitario y del presente reglamento, todo ello de acuerdo con las normas e instrucciones generales que imparta el Ministerio de Salud. ARTÍCULO 9: “La autorización sólo podrá emitirse previa inspección del establecimiento y la solicitud de autorización deberá ser resuelta por el Servicio de Salud correspondiente dentro del plazo de treinta días hábiles...”.
Expropiación	No aplica	
Limitaciones a la propiedad	No aplica	
Subvenciones	No aplica	
Ayudas económica	No aplica	
Incentivo no económico	No aplica	
<i>Publicatio</i>	No aplica	
Concesión	No aplica	
Personalidad jurídica	No aplica	
Sanciones	105°, 542°,	ARTÍCULO 105 “Los alimentos que impliquen un riesgo para la salud deberán ser decomisados por la autoridad sanitaria” ARTÍCULO 542 “Las infracciones a las disposiciones del presente reglamento serán sancionadas por los Servicios de Salud en cuyo

		territorio se hayan cometido, previa instrucción del respectivo sumario, en conformidad con lo establecido en el Libro X del Código Sanitario”.
--	--	---

2. Ley N° 20.606, sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad

TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN	ARTÍCULOS	EXTRACTOS
Regulación	No aplica	
Obligación	1°, 2° inciso primero, 4°.	<p>ARTÍCULO 1°.- Los fabricantes, productores, distribuidores e importadores de alimentos deberán proceder, en lo relativo a la producción, importación, elaboración, envasado, almacenamiento, distribución y venta de tales alimentos destinados al consumo humano, en la forma y condiciones que para cada caso, dependiendo de la naturaleza del producto, exija la autoridad en virtud de los reglamentos vigentes. Será responsabilidad del fabricante, importador o productor que la información disponible en el rótulo de los productos sea íntegra y veraz.</p> <p>Asimismo, deberán asegurarse de que, en el ámbito de la cadena productiva en que ellos intervengan, el proceso de elaboración de los alimentos cumpla con buenas prácticas de manufacturación que garanticen la inocuidad de los alimentos.</p> <p>ARTÍCULO 2°.- Los fabricantes, productores, distribuidores e importadores de alimentos deberán informar en sus envases o etiquetas los ingredientes que contienen, incluyendo todos sus aditivos expresados en orden decreciente de proporciones, y su información nutricional, expresada en composición porcentual, unidad de peso o bajo la nomenclatura que indiquen los reglamentos vigentes.</p> <p>ARTÍCULO 4°.- Los establecimientos de educación parvularia, básica y media del país deberán incluir, en todos sus niveles y modalidades de enseñanza, actividades didácticas y físicas que contribuyan a desarrollar hábitos de una alimentación saludable y adviertan sobre los efectos nocivos de una dieta excesiva en grasas, grasas saturadas, azúcares, sodio y otros nutrientes cuyo consumo en determinadas cantidades o</p>

		<p>volúmenes pueden representar un riesgo para la salud.</p> <p>Los establecimientos educacionales del país deberán incorporar actividad física y práctica del deporte, a fin de fomentar en sus estudiantes el hábito de una vida activa y saludable.</p>
Prohibición	<p>3°, 6° inciso primero, segundo y tercero, 7°, 8°, 9° inciso primero,</p>	<p>ARTÍCULO 3°.- No se podrá adicionar a los alimentos y comidas preparadas ingredientes o aditivos que puedan inducir a equívocos, daños a la salud, engaños o falsedades, o que de alguna forma sean susceptibles de crear una impresión errónea respecto a la verdadera naturaleza, composición o calidad del alimento, según lo establecido en el Reglamento Sanitario de los Alimentos.</p> <p>No se podrán adicionar a los alimentos, ingredientes o aditivos en concentraciones que causen daños a la salud, según lo establezca el Ministerio de Salud mediante reglamento.</p> <p>ARTÍCULO 6°.- Los alimentos a que se refiere el artículo anterior no se podrán expender, comercializar, promocionar y publicitar dentro de establecimientos de educación parvularia, básica y media.</p> <p>Asimismo, se prohíbe su ofrecimiento o entrega a título gratuito a menores de 14 años de edad, así como la publicidad de los mismos dirigida a ellos.</p> <p>En todo caso, no podrá inducirse su consumo por parte de menores o valerse de medios que se aprovechen de la credulidad de los menores. La venta de alimentos especialmente destinados a menores no podrá efectuarse mediante ganchos comerciales no relacionados con la promoción propia del producto, tales como regalos, concursos, juegos u otro elemento de atracción infantil.</p> <p>ARTÍCULO 7°.- La publicidad de los productos descritos en el artículo 5°, no podrá ser dirigida a niños menores de catorce años.</p> <p>Para los efectos de esta ley se entenderá por publicidad toda forma de promoción, comunicación, recomendación, propaganda, información o acción destinada a promover el consumo de un determinado producto.</p> <p>ARTÍCULO 8°.- La promoción de los alimentos señalados en el artículo 5° no podrá realizarse utilizando ganchos comerciales no relacionados</p>

		<p>con la promoción propia del producto, cuando esté dirigida a menores de catorce años.</p> <p>En ningún caso se podrán utilizar ganchos comerciales tales como juguetes, accesorios, adhesivos, incentivos u otros similares.</p> <p>ARTÍCULO 9°.- En el envase o etiqueta de todo producto alimentario que haya sido comercializado en Chile y que contenga entre sus ingredientes o haya utilizado en su elaboración soya, leche, maní, huevo, mariscos, pescado, gluten o frutos secos será obligatorio indicarlo.</p>
Autorización	No aplica	
Certificación	No aplica	
Homologación	2° inciso segundo y tercero.	<p>ARTÍCULO 2°.- Los fabricantes, productores, distribuidores e importadores de alimentos deberán informar en sus envases o etiquetas los ingredientes que contienen, incluyendo todos sus aditivos expresados en orden decreciente de proporciones, y su información nutricional, expresada en composición porcentual, unidad de peso o bajo la nomenclatura que indiquen los reglamentos vigentes.</p> <p>Será el Ministerio de Salud, mediante el Reglamento Sanitario de los Alimentos, el que determinará, además, la forma, tamaño, colores, proporción, características y contenido de las etiquetas y rótulos nutricionales de los alimentos, velando especialmente porque la información que en ellos se contenga sea visible y de fácil comprensión por la población.</p> <p>El etiquetado a que se refiere el inciso anterior deberá contemplar, al menos, los contenidos de energía, azúcares, sodio, grasas saturadas y los demás que el Ministerio de Salud determine.</p>
Verificación	No aplica	
Expropiación	No aplica	
Limitaciones a la propiedad	No aplica	
Subvenciones	No aplica	
Ayudas económica	No aplica	
Incentivo no económico	No aplica	

<i>Publicatio</i>	No aplica	
Concesión	No aplica	
Personalidad jurídica	No aplica	
Sanciones	10°	ARTÍCULO 10.- Las infracciones a las disposiciones de esta ley serán sancionadas de acuerdo al Libro Décimo del Código Sanitario.

3. Resolución Exenta N° 33, publicada con fecha 16 de febrero de 2010. Fija tolerancias máximas de residuos de plaguicidas en alimentos y deja sin efecto la Resolución exenta N° 581, de 1999, y sus modificaciones.

TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN	ARTÍCULOS	EXTRACTOS
Regulación	1°, párrafo segundo, 6°	<p>PRIMERO: (...) Para los efectos de la presente resolución, se entenderá por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Límite Máximo de Residuos (LMR): es la concentración máxima de residuos de un plaguicida (expresada en mg/kg) permitida en productos alimenticios para consumo humano, en la superficie o su parte interna, según corresponda. Los LMR se basan en datos de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) y tienen por objeto lograr que los alimentos derivados de productos básicos que se ajustan a los respectivos LMR sean toxicológicamente aceptables. - Límite Máximo de Residuos Extraños (LMRE): es la concentración máxima de residuos de un plaguicida (expresada en mg/kg) permitida en productos alimenticios para consumo humano, en la superficie o su parte interna, según corresponda, que ha sido prohibido para uso agrícola, y que puede derivar de la contaminación del medio ambiente, incluida aquella que pudiera provenir de los usos agrícolas anteriores del plaguicida, o de la utilización de estos compuestos en usos distintos a los agrícolas.
Obligación	1°, primer párrafo y final.	<p>PRIMERO: FIJANSE los límites (tolerancias) máximos de residuos de plaguicidas en los alimentos en la forma que a continuación se indica: (...) Los límites máximos de residuos de plaguicidas (LMR) y los límites máximos de residuos extraños de plaguicidas (LMRE) permitidos en alimentos, son los siguientes:</p>

		SEXTO: La presente resolución entrará en vigencia 30 días después de su publicación en el Diario Oficial, fecha a contar de la cual quedará sin efecto la Resolución Exenta N° 581, de 23 de febrero de 1999, del Ministerio de Salud, y sus modificaciones.
Prohibición	3°, 4°	<p>TERCERO: Estas disposiciones no obstan el cumplimiento de prohibiciones específicas de uso para determinados pesticidas que puedan imponer las autoridades competentes.</p> <p>CUARTO: ADVIERTASE que estas normas no son aplicables para comercio exterior de alimentos, el cual se regirá por las condiciones que en la materia acuerden el exportador nacional y el importador.</p>
Autorización	2°	SEGUNDO: ESTABLEZCASE que, sin perjuicio de lo dispuesto anteriormente, para utilizar cualquier plaguicida de uso agrícola en Chile, se requiere autorización por parte del Servicio Agrícola y Ganadero.
Certificación	No aplica	
Homologación	No aplica	
Verificación	No aplica	
Expropiación	No aplica	
Limitaciones a la propiedad	No aplica	
Subvenciones	No aplica	
Ayudas económica	No aplica	
Incentivo no económico	No aplica	
Publicatio	No aplica	
Concesión	No aplica	
Personalidad jurídica	No aplica	
Sanciones	5°	QUINTO: Las infracciones a las disposiciones de la presente resolución serán sancionadas por las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud

		respectivas, en conformidad con lo establecido en el libro X del Código Sanitario.
--	--	--

4. Resolución Exenta N° 427, publicada con fecha 03 de julio de 2010. Define lista de alérgenos alimentarios que deben rotularse conforme al artículo 107 letra h del reglamento sanitario de los alimentos.

TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN	ARTÍCULOS	EXTRACTOS
Regulación	1°	<p>ARTÍCULO 1°.- Defínase como alérgenos alimentarios los siguientes alimentos y sus derivados, debiendo ser rotulados de acuerdo a lo establecido en la letra h) del artículo 107 del Reglamento Sanitario de los Alimentos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Cereales que contienen gluten: Trigo, avena, cebada y centeno, espelta o sus cepas híbridas, y productos de éstos. 2.- Crustáceos y sus productos. 3.- Huevos y sus productos. 4.- Pescados y productos pesqueros. 5.- Maní, soya y sus productos. 6.- Leche y productos lácteos (incluida lactosa). 7.- Nueces y productos derivados. 8.- Sulfito en concentraciones de 10 mg/Kg. o más. <p>ARTÍCULO 2°.- La presente resolución entrará en vigencia 18 meses después de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.</p>
Obligación	No aplica	
Prohibición	No aplica	
Autorización	No aplica	
Certificación	No aplica	
Homologación	No aplica	

Verificación	No aplica	
Expropiación	No aplica	
Limitaciones a la propiedad	No aplica	
Subvenciones	No aplica	
Ayudas económica	No aplica	
Incentivo no económico	No aplica	
<i>Publicatio</i>	No aplica	
Concesión	No aplica	
Personalidad jurídica	No aplica	
Sanciones	No aplica	

5. Resolución Exenta N° 1462, publicada con fecha 04 de octubre de 1999. Fija límites máximos de residuos de medicamentos veterinarios en alimentos destinados al consumo humano.

TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN	ARTÍCULOS	EXTRACTOS
Regulación	2°, 3°, 5°.	<p>ARTÍCULO 2°.-Medicamento veterinario es una sustancia que se aplica o administra a cualquier animal destinado a la producción de alimentos, como los que producen carne o leche, las aves de corral, peces o abejas, tanto con fines terapéuticos como profilácticos o de diagnóstico, o para modificar las funciones fisiológicas o el comportamiento.</p> <p>ARTÍCULO 3°.- Límite máximo para residuos (LMR) de medicamentos veterinarios es la concentración máxima de residuos resultante del uso de un medicamento veterinario, expresada en miligramos por kilo o en microgramos por kilo sobre la base del peso fresco, admisible dentro de un alimento o en la superficie del mismo.</p> <p>ARTÍCULO 5°.- La presente resolución entrará en vigencia sesenta días después de su publicación en el Diario Oficial.</p>
Obligación	No aplica	
Prohibición	1°, 6°	<p>ARTÍCULO 1°.- Fíjense los siguientes límites máximos de residuos de medicamentos veterinarios en los alimentos destinados al consumo humano, en la forma que se indica en el punto 5° de la presente resolución.</p> <p>ARTÍCULO 6°.- Los límites máximos de residuos de medicamentos veterinarios permitidos en alimentos destinados al consumo humano, son los siguientes:</p>
Autorización	No aplica	

Certificación	No aplica	
Homologación	No aplica	
Verificación	No aplica	
Expropiación	No aplica	
Limitaciones a la propiedad	No aplica	
Subvenciones	No aplica	
Ayudas económica	No aplica	
Incentivo no económico	No aplica	
<i>Publicatio</i>	No aplica	
Concesión	No aplica	
Personalidad jurídica	No aplica	
Sanciones	4°	ARTÍCULO 4°.- Las infracciones a las disposiciones de la presente resolución serán sancionadas por los Servicios de Salud en cuyo territorio se hayan cometido, previa instrucción del respectivo sumario, en conformidad con lo establecido en el Libro X del Código Sanitario.

6. Decreto N°13 de 2015 que modifica Decreto Supremo N° 977 DE 1996, Reglamento Sanitario de los Alimentos.

TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN	ARTÍCULOS	EXTRACTOS
Regulación	1° N°1, 1° transitorio, 2° transitorio	<p>ARTÍCULO 1°: Publicidad: Toda forma de promoción, comunicación, recomendación, propaganda, información o acción destinada a promover el consumo de un determinado producto".</p> <p>1° Transitorio: El presente decreto entrará en vigencia 12 meses después de su publicación en el Diario Oficial, salvo lo dispuesto en su artículo 2° que entrará en vigencia al momento de la referida publicación.</p> <p>2° Transitorio: Sin perjuicio de lo indicado en el artículo 1° transitorio de este decreto, los límites de contenido de energía, sodio, azúcares totales y grasas saturadas indicados en la Tabla N° 1 del artículo 120 bis entrarán en vigencia en forma progresiva, según se indica en las Tablas N° 2 y N° 3.</p>
Obligación	1° N°2, 1 N°4, 1° N°5, 1° N° 6, 1° N°7, 3° transitorio, 4° transitorio	<p>ARTÍCULO 1°: La información en el rótulo deberá estar en idioma castellano, pudiendo repetirse eventualmente en otro idioma. Los datos deberán señalarse con caracteres visibles, indelebles y fáciles de leer en circunstancias Normales de compra y uso. No se permitirá sobreimpresión o cualquier modificación de la información contenida en el rótulo original, salvo autorización por escrito de la autoridad sanitaria, con las siguientes excepciones.</p> <p>ARTÍCULO 3°: Las "microempresas" y "pequeñas empresas" definidas en Ley 20.416 que Fija Normas Especiales para las Empresas de Menor Tamaño, dispondrán de un plazo de 36 meses contado desde la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, para cumplir con la obligación de rotular el descriptor "ALTO EN" Establecida en el artículo 120 bis.</p> <p>ARTÍCULO 4°: etaria de Salud Pública, en el contexto de la Comisión Asesora para la revisión y actualización del Reglamento Sanitario de los Alimentos que sesiona en el</p>

		Ministerio de Salud, deberá emitir un informe que evalúe la implementación de estas medidas, la adaptación de los procesos tecnológicos y el impacto en las percepciones y las actitudes de los consumidores. Dicho informe considerará las opiniones de otras Secretarías de Estado que sean competentes en la materia y recomendará, en su caso, modificaciones al Reglamento Sanitario de los Alimentos. Además, será publicado por los medios electrónicos que resulten idóneos.
Prohibición	1° N° 3	ARTÍCULO 1° N°3: Tratándose de cualquier alimento o producto alimenticio que, en su composición nutricional, contenga energía, sodio, azúcares o grasa saturada en cantidades superiores a las establecidas en la Tabla N°1 del artículo 120 bis de este reglamento, no se podrá realizar publicidad dirigida a menores de 14 Años, cualquiera sea el lugar donde ésta se realice.
Autorización	No Aplica	
Certificación	No Aplica	
Homologación	No Aplica	
Verificación	No Aplica	
Expropiación	No Aplica	
Limitaciones a la propiedad	No Aplica	
Subvenciones	No Aplica	
Ayudas económica	No Aplica	
Incentivo no económico	No Aplica	
Publicatio	No Aplica	
Concesión	No Aplica	
Personalidad jurídica	No Aplica	
Sanciones	No Aplica	

BIBLIOGRAFÍA

1. AGENCIA CHILENA PARA LA CALIDAD E INOCUIDAD ALIMENTARIA. Boletín Técnico N° 21. 2015. [En línea] <http://www.achipia.cl/wp-content/uploads/2016/02/InfoACHIPIAN211.pdf> [consulta: 17 de diciembre 2015]
2. ARAYA, H. ATALAH, E. BENAVIDES, X. BOJ, T. CRUCHE, S. ILABACA, J. JIMENEZ, J. MARDONES, F. MUÑOZ, F. PIZARRO, T. RODRÍGUEZ, L, y ROZOWSKY, J. 2006. Prioridades de intervención en alimentación y nutrición en Chile. Revista chilena de nutrición, 33(3).
3. BERMÚDEZ, J. 1998. Elementos para definir las sanciones administrativas. Revista Chilena de Derecho, Número Especial.
4. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la ley N° 20.606 sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad. 2011. [pdf] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1041570>> [consulta: 30 noviembre 2014]
5. BON, P. 2005. El régimen de las concesiones administrativas. Revista de Derecho Administrativo Económico N° 15.
6. CALAFELL, J. 1996. Teoría general de la concesión. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana N° 26.
7. CEA EGAÑA, J. L. 1988. Tratado de la Constitución Política de 1980. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

8. CÓDEX ALIMENTARIUS. 2015. [En línea] <http://www.chilecodex.cl/?page_id=4> [consulta: 29 de septiembre de 2015].
9. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. 2016. [En línea] < <http://dle.rae.es/?id=XDmgjsT>> [consulta: 05 de abril de 2016]
10. JUNAEB. Informe Mapa Nutricional. 2013. [En línea] < www.junaeb.cl > [consulta 5 de octubre de 2015]
11. CHILE. Ministerio de Salud. 1996. Decreto Supremo N° 977: Reglamento Sanitario de los Alimentos, agosto de 1996.
12. CHILE. Ministerio de Salud. 1967. Decreto con Fuerza de Ley N° 725: Establece el Código Sanitario, diciembre 1967.
13. CHILE. Ministerio de Salud. 2012. Ley 20.606: Sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad, junio de 2012.
14. CHILE. Ministerio de Agricultura. 2006 .Decreto N° 95: Crea la Comisión Asesora del Ministro de Agricultura para la industria alimentaria chilena, octubre 2006.
15. CHILE. Ministerio de Economía. 1992. Decreto N° 297: Aprueba reglamento de rotulación de productos alimenticios envasados, junio 1992.
16. CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores. 1981. Decreto N° 1042: Sobre reconocimiento de las normas de calidad higiénico sanitarias en los alimentos, noviembre 1981.

17. CHILE. Ministerio de Salud. Norma técnica 158 sobre requisitos para la aplicación del sistema de análisis de peligros y puntos críticos de control en establecimientos de alimentos, mayo 2015.
18. CHILE. Ministerio de Salud. 2014. Resolución Exenta N° 636: Establece las dosis máximas de irradiación de alimentos, agosto 2014.
19. CHILE. Ministerio de Salud. 2010. Resolución Exenta N° 33: Fija tolerancias máximas de residuos de plaguicidas de alimentos, enero 2010.
20. CHILE. Ministerio de Salud. 2010. Resolución Exenta N° 427: Define lista de alérgenos alimentarios que deben rotularse conforme al artículo 107 letra h del Reglamento Sanitario de los Alimentos, junio 2010.
21. CHILE. Ministerio de Salud. 2009. Resolución Exenta N° 764: Establece normas técnicas sobre directrices nutricionales para la declaración de propiedades saludables de los alimentos, septiembre 2009.
22. CHILE. Ministerio de Salud. 2004. Resolución exenta N° 2079: Determina requisitos y exigencias sanitarias que deberán cumplir quienes laboren o tengan a su cargo establecimientos pertenecientes a los rubros de alimentos y recreacionales con el fin de minimizar riesgos para la salud de la población, mayo 2004.
23. CHILE. Ministerio de Salud. Resolución exenta N° 393: Establece las directrices nutricionales sobre uso de vitaminas, minerales y fibras dietéticas en alimentos, febrero 2002.

24. CHILE. Ministerio de Salud. Resolución exenta N° 394: Establece las directrices nutricionales sobre suplementos alimentarios y sus contenidos en vitaminas y minerales, febrero de 2002.
25. CHILE. Ministerio de Salud. Resolución exenta N° 1462: Fija límites máximos de residuos de medicamentos veterinarios en alimentos destinados al consumo humano, agosto de 1999.
26. CHILE. Ministerio de Salud. 2015. Ley 20.869: Sobre publicidad de los alimentos, noviembre 2015.
27. CHILE. Ministerio de Salud. 2015. Decreto N° 13: Modifica el Decreto Supremo N° 977 de 1996 que aprueba el Reglamento Sanitario de Alimentos, abril de 2016.
28. CHILE. Ministerio de Salud. 2013. Decreto N° 28: Aprueba manual de normas gráficas de los mensajes de vida saludable en la publicidad de los alimentos, junio de 2013.
29. CHILE. Ministerio del Interior. 1986. Ley 18.575: Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, diciembre 1986.
30. CHILE. Ministerio del Interior. 1925. Constitución Política de la República de Chile, septiembre 1925.
31. CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2005. Decreto N° 100: Constitución Política de la República de Chile, septiembre 2005.
32. CHILE. Tribunal Constitucional. 1996. Causa Rol N° 245/1996, 2 de diciembre de 1996.

33. CHILE. Tribunal Constitucional. 1996. Sentencia Rol N° 247/1996, 14 de octubre de 1996.
34. CHILE. Tribunal Constitucional. 2007. Sentencia Rol N° 505/2006, 6 de marzo de 2007.
35. CHILE. Tribunal Constitucional. 2007. Sentencia Rol N° 506/2006, 6 de marzo de 2007.
36. CHILE. Ministerio de Agricultura. 2009. Servicio Agrícola y Ganadero. Memoria del Codex Alimentarius en Chile, período 1997-2009. Alvimpress. p. 5.
37. CORDERO, E. 2010. El sentido actual del dominio legal y la potestad reglamentaria. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, (32).
38. CORDERO, L. 2015. Lecciones de Derecho Administrativo. Santiago. Colección Tratados y Manuales, Thomson Reuters.
39. DE LA CRUZ FERRER, J. 2002. Principios de Regulación Económica en la Unión Europea, Instituto de estudios Económicos, Madrid.
40. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R. 2004. Curso de Derecho Administrativo I. 12° edición. Madrid, Editorial Civitas.
41. GARCÍA OVIEDO, C. 1957. Derecho Administrativo. 6° edición Madrid, Editorial I.S.A. Pizarro.
42. LATORRE VIVAR, P. 2008. Las sociedades estatales en el ordenamiento jurídico chileno: naturaleza, límites y control de sus

actividades. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, (30).

43. MAYER, O. 1996. Tratado de Derecho Administrativo alemán.
44. MENÉNDEZ REXACH, A. 2015. Estudios Jurídicos sobre seguridad alimentaria. España, Marcial Pons.
45. MORELL OCAÑA, L. 1974. Observaciones sobre los principios de ordenación de la Administración sanitaria del Estado. Madrid, Revista Española de Derecho Administrativo N° 1.
46. MUÑOZ MANCHADO, S. 2011 Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General IV, La actividad administrativa. 1° edición. España, Iustel.
47. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. El sobrepeso y la obesidad se definen como una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud. 2015. [En línea] <<http://www.who.int/features/factfiles/obesity/facts/es/>> [consulta 12 de septiembre de 2015]
48. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. 2015. [En línea] <<http://www.fao.org/food/food-safety-quality/capacity-development/food-regulations/es/>> [consulta 10 de agosto de 2015]
49. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Para frenar la epidemia mundial de obesidad es necesaria una estrategia poblacional, multisectorial, multidisciplinaria y adaptada al entorno cultural. 2015. [En línea]

<http://www.who.int/features/factfiles/obesity/facts/es/index9.html>

[consulta 5 de octubre de 2015].

50. PEÑAILILLO ARÉVALO, D. 1995. La expropiación ante el Derecho Civil. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
51. PIERRY ARRAU, P. 1991. El ámbito de la Ley, Proceso Legislativo en Chile. Valparaíso, CEAL-UCV.
52. REBOLLO PUIG, M. 1989. Potestad Sancionadora, alimentación y Salud Pública. España, Instituto Nacional de Administración Pública.
53. ROSSELOT POMES, G. y UAUY DAGACH, R. 1996. Calidad de los alimentos y nutrición: las nuevas tendencias. El Codex Alimentarius y su relación con los Acuerdos de la Organización Mundial de Comercio. Santiago.
54. SAN MARTÍN BARRAZA, A. 2010. La interpretación constitucional en torno a la limitación del derecho a la propiedad privada: ¿Crisis de la doctrina clásica o triunfo del neoconstitucionalismo . *Ars boni et aequi* (Año 7 N°1).
55. SAYAGUÉS LASO, E. 1959. Tratado de Derecho administrativo. Montevideo.
56. UNCTAD. Ley tipo de defensa de la competencia, cap.VII .2000. [pdf] <<http://unctad.org/es/docs/tdrbpconf5d7.sp.pdf> > [consulta: 16 julio 2015].
57. VALDÉS SÁENZ, C. 1996. Relevancia de las normas alimentarias para el sector privado, el Codex Alimentarius y su relación con los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio. Santiago.

- 58.** VILLAR EZCURRA, J.L. 1999. Derecho administrativo especial administración pública y actividad de los particulares. Madrid, Editorial Civitas.