



UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

**RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DEL CONTROL SANITARIO DE
ALIMENTOS EN VENEZUELA**

Trabajo Especial de Grado, presentado
como requisito parcial para optar al Grado
de Especialista en Derecho Administrativo

Autor: María Ángela La Cruz Rondón

Asesor: Jose Ignacio Hernández González

Caracas, Octubre, 2015.

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

APROBACION DEL ASESOR

En mi carácter de Asesor del Trabajo Especial de Grado, presentado por la ciudadana Abogada **María Ángela La Cruz Rondón**, para optar al Grado de Especialista en **Derecho Administrativo**, cuyo título es: **Régimen Jurídico Administrativo del Control Sanitario de Alimentos en Venezuela**; Considero que dicho trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte de jurado examinador que se designe.

En la Ciudad de Caracas, a los ____ días del mes de octubre de 2015.

José Ignacio Hernández G.

DEDICATORIA

A Dios Padre Todopoderoso, creador de nuestra existencia y autor de todas las bendiciones y alegrías.

INDICE GENERAL

	Págs.
PRELIMINARES	II
INTRODUCCIÓN	1
I. NOCIONES GENERALES DEL CONTROL SANITARIO DE ALIMENTOS EN VENEZUELA.	6
A. ANTECEDENTES HISTORICOS Y SITUACION ACTUAL DEL CONTROL SANITARIO DE ALIMENTOS EN VENEZUELA.	6
• LAS PRIMERAS NORMAS VENEZOLANAS SOBRE ALIMENTOS.	6
B. LAS FUENTES JURIDICAS DEL CONTROL SANITARIO DE ALIMENTOS EN VENEZUELA.	11
• FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.	11
• FUNDAMENTO LEGAL.	17
• FUNDAMENTO REGLAMENTARIO.	21
• EL SOFT LAW EN MATERIA DE INOCUIDAD Y SEGURIDAD ALIMENTARIA.	31
II. LA ACTIVIDAD ADMINSTRATIVA DEL CONTROL SANITARIO DE ALIMENTOS.	36
A. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.	36

B. CONTEXTUALIZACION DE LA CONTRALORIA SANITARIA DE ALIMENTOS EN LA TEORIA DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA: ESENCIALMENTE UNA ACTIVIDAD ORDENADORA.	41
III. LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS EN EL CONTROL SANITARIO DE ALIMENTOS.	47
A. EI CONCEPTO DE POTESTAD ADMINISTRATIVA	47
• CARACTERES DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA.	51
B. LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS TIPICAS DEL CONTROL SANITARIO DE ALIMENTOS.	53
• LA POTESTAD REGLAMENTARIA.	54
• LA POTESTAD INSPECTORA.	59
• LA POTESTAD SANCIONADORA.	62
IV. LAS TECNICAS ADMINISTRATIVAS DE ORDENACION DENTRO DEL CONTROL SANITARIO DE ALIMENTOS.	73
A. LA ORDENACION DE LA ACTIVIDAD ALIMENTARIA.	73
B. LA TECNICA DE CONDICIONAMIENTO: LA AUTORIZACION ADMINISTRATIVA.	74
• PERMISO SANITARIO DE ESTABLECIMIENTOS Y VEHÍCULOS RELACIONADOS CON LAS ACTIVIDADES DE PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN	77

DE ALIMENTOS.	
• PERMISO SANITARIO PARA LOS SISTEMAS Y MATERIALES DESTINADOS A ESTAR EN CONTACTO CON LOS ALIMENTOS.	78
• CERTIFICADO DE SALUD REQUERIDO PARA EL PERSONAL EMPLEADO EN LA CADENA DE PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS Y QUE TIENEN CONTACTO DIRECTO CON LOS ALIMENTOS.	78
• REGISTRO SANITARIO DE ALIMENTOS NACIONALES O EXTRANJEROS.	78
C. LA NOTIFICACION ADMINISTRATIVA.	85
CONCLUSIONES	88
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	96



UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Autor: María Ángela La Cruz R.
Asesor: José Ignacio Hernández G.
Fecha: 27 de octubre de 2015

RESUMEN

La protección de la higiene y sanidad de los alimentos disponibles en el mercado para el uso y consumo humano es una garantía constitucional que se fundamenta sobre la base del derecho de protección a la salud de las personas previsto en el artículo 83 de la Constitución, consistente en que los productos alimenticios a los cuales las personas tienen acceso cumplen las condiciones de higiene y sanidad aptas para su consumo sin que ello represente perjuicios para la salud. Dicha garantía se traduce a su vez en un mandato positivo de acción para los poderes públicos, cuyo contenido ha de ser el establecimiento de los medios regulatorios y de control que garanticen tales condiciones de higiene y sanidad en los alimentos. Con fundamento en ello, corresponde al Estado venezolano el deber de establecer un régimen de ordenación, vigilancia y control de los aspectos sanitarios involucrados durante las fases de producción y comercialización de la cadena alimentaria. El objeto de esta investigación de tipo documental, monográfica a un nivel descriptivo es determinar cómo se encuentra configurado el régimen jurídico administrativo del control sanitario de alimentos en Venezuela. Se concluye que dicho régimen jurídico administrativo se fundamenta esencialmente en el derecho constitucional de protección a la salud de las personas y, complementariamente, en las garantías constitucionales de acceso a productos de calidad y de seguridad alimentaria. En cuanto a la configuración de dicho régimen jurídico, se concluye que el mismo se articula mediante la atribución de potestades administrativas de reglamentación, inspección y sanción atribuidas a la Administración Pública, conjuntamente con el ejercicio de concretas técnicas de condicionamiento como la autorización y la notificación administrativas, las cuales permiten a la Administración Pública Sanitaria llevar a cabo la ordenación, por razones de sanidad, de las estructuras económicas que operan en el sector alimentario.

Descriptores: Higiene y sanidad alimentaria. Potestades administrativas. Técnicas de ordenación. Control sanitario. Régimen jurídico administrativo.

INTRODUCCIÓN

La tutela de las condiciones sanitarias bajo las cuales los alimentos son producidos y comercializados al consumidor final es un elemento fundamental para asegurar los derechos constitucionales de las personas de protección a la salud; de acceso a productos de calidad y a la seguridad alimentaria previstos en los artículos 83, 117 y 305 de la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela (CRBV). Las enfermedades transmitidas por vía de alimentos contaminados constituyen muestra de los problemas sanitarios que pueden suscitarse cuando las actividades de producción y comercialización de alimentos no cumplen las condiciones de higiene, inocuidad y seguridad debidas. Por consiguiente, el inadecuado desarrollo de estas actividades constituye un potencial riesgo para la salud pública.

El principal factor de riesgo que puede afectar la aptitud de los alimentos para su consumo lo configuran las prácticas inadecuadas durante las fases de su producción y comercialización. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) a través de la publicación de las “Directrices para el Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales para el Control de los Alimentos” (DPFSNCA), identificaron como factores de riesgo para los alimentos a las prácticas agrícolas inadecuadas; la falta de higiene en todas las fases de la cadena alimentaria; la ausencia de controles preventivos en las operaciones de elaboración y preparación de los alimentos; la utilización inadecuada de productos químicos; la contaminación de las materias primas, ingredientes y agua, así como el almacenamiento insuficiente o inadecuado de los alimentos.

La existencia de un régimen jurídico de control sanitario de los alimentos cuyo objeto sea garantizar la higiene y sanidad de los alimentos resulta una condición fundamental para proteger la salud de los consumidores y garantizar a éstos el acceso a productos seguros y de calidad. Sobre dicho particular, el informe publicado por la FAO y la OMS sobre “Garantía de la Inocuidad y Calidad de los Alimentos” (GIA), precisa que el establecimiento de un marco jurídico compuesto por Leyes y reglamentos pertinentes y aplicables es un componente esencial de todo sistema de control sanitario de alimentos, observando que muchos países tienen una legislación alimentaria insuficiente o inadecuada, lo cual disminuye la eficacia de las actividades de control de los alimentos.

Conforme con este propósito, corresponde al Estado venezolano en el marco de los fines y cometidos asumidos en materia de salud (artículo 83, CRBV), el cometido de proteger la salud de las personas y de garantizar el acceso por parte de éstas a productos alimenticios inocuos y seguros para el consumo. Por consiguiente, corresponde al Estado el objetivo de establecer un régimen jurídico que prescriba la ordenación, vigilancia y control de los aspectos sanitarios involucrados en las fases de producción, almacenamiento, distribución y expendio final de los alimentos a los consumidores.

El propósito de este trabajo es determinar mediante una revisión documental de las fuentes jurídicas normativas, doctrinales y jurisprudenciales que informan la actividad administrativa de controlaría sanitaria de los alimentos, cuál es el régimen jurídico administrativo del control sanitario de alimentos destinados al consumo humano en Venezuela.

Con esta intención, la investigación se desarrolla mediante cuatro capítulos, los cuales se estructuran de la siguiente manera:

El primer capítulo tiene por objeto la revisión de las nociones generales del control sanitario de alimentos en Venezuela y sus antecedentes históricos. Mediante el estudio de las primeras normas jurídicas en materia de higiene y sanidad de los alimentos emitidas por las autoridades públicas, se revisan las primeras resoluciones emitidas en materia de higiene y sanidad alimentaria, en las cuales se aprecian los esfuerzos de la autoridad pública por establecer un régimen sanitario de los alimentos cuyo objeto fundamental sería la preservación de la salud de las personas mediante el aseguramiento de buenas prácticas de fabricación y comercialización. Ejemplo de esas primeras manifestaciones del control sanitario de los alimentos lo configura la Resolución sobre Medidas Generales de Salubridad Pública de 1898 (RMGSP) en la cual se establecía que las materias alimenticias, las bebidas y las medicinas que fueren ofrecidas al consumo serían escrupulosamente examinadas por la Policía Sanitaria y por tanto se prohibía el expendio de aquellas que fueren perjudiciales, las cuales se embargarían o inutilizarían en presencia de sus propios dueños.

Asimismo, como parte del proceso de determinación y análisis del sistema jurídico que rige la actividad de control sanitario de alimentos en Venezuela, se lleva a cabo una revisión de las fuentes jurídicas del referido régimen jurídico en la actualidad. Se realiza una revisión de las bases constitucionales del régimen sanitario de los alimentos (derechos de protección a la salud; garantía de acceso a productos de calidad y de seguridad alimentaria), pasando por desarrollo legal contenido principalmente en la Ley Orgánica de Salud (1998) (LOS) y el Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional (DOFAPN), hasta su desarrollo más prolijo

contenido en el Decreto número 525 sobre el Reglamento General de Alimentos (RGA) el cual tiene carácter de Decreto-Ley al ser promulgado por la Junta de Gobierno de la época de transición post-dictadura y en las Normas Complementarias del Reglamento General de Alimentos (NCRGA).

En el segundo capítulo, se analizan los contenidos de la actividad administrativa de control sanitario de alimentos y su contextualización dentro de la teoría general de la actividad administrativa. Se analizan las disposiciones legales sobre contraloría sanitaria de alimentos contenidas en la LOS y en el DOFAPN, así como en los reglamentos de carácter orgánico que rigen la estructura y funcionamiento del Ministerio del Poder Popular para la Salud (MPPS), tales como el Reglamento Orgánico (1993) del entonces Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (ROMSAS); el Reglamento Interno (2000) del entonces Ministerio de Salud y Desarrollo Social (RIMSDS) y el Reglamento Orgánico (2006) del entonces Ministerio de Salud (ROMS).

Mediante el estudio de la teoría de las potestades administrativas, el tercer capítulo tiene por objeto analizar el concepto y carácter jurídico de las potestades de la Administración Pública como poderes jurídicos concretos atribuidos a ésta para la realización de sus cometidos en materia de higiene y sanidad alimentaria. Se revisan sus caracteres y manifestaciones dentro del control sanitario de alimentos, identificándose a la potestad reglamentaria, la potestad inspectora y la potestad sancionadora como los principales títulos de intervención administrativa por razones de sanidad en las actividades económicas de producción y comercialización de alimentos, así como los límites que dicha acción administrativa debe observar en ese ámbito.

El cuarto capítulo se concentra en el estudio y categorización de las específicas técnicas administrativas de ordenación que emplea la Administración Pública para la ordenación y control por razones de sanidad del sector económico de los alimentos, tales como la autorización administrativa y la notificación administrativa.

Finalmente, se presentan las conclusiones de este trabajo monográfico.

I. NOCIONES GENERALES DE LA ACTIVIDAD DE CONTROL SANITARIO DE ALIMENTOS EN VENEZUELA.

A. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y SITUACION ACTUAL DEL CONTROL SANITARIO DE ALIMENTOS EN VENEZUELA.

- **Las primeras normas venezolanas sobre alimentos.**

En Venezuela, una las primeras manifestaciones de la preocupación por parte de las autoridades públicas por la sanidad de los alimentos que se ofrecían a los consumidores se observa con la promulgación en 1898 de la Resolución del entonces Ministerio de Relaciones Interiores de los Estados Unidos de Venezuela sobre Medidas Generales de Salubridad Pública. En dicha Resolución, el entonces presidente constitucional de los Estados Unidos de Venezuela estableció:

...Las materias alimenticias, las bebidas y las medicinas que se ofrezcan al consumo, serán escrupulosamente examinadas por la Policía Sanitaria. Impidiendo que se vendan las que fueren perjudiciales, las cuales se embargarán o inutilizarán en presencia de sus propios dueños, conforme a las Ordenanzas Municipales (Abreu Olivo, 1994, 50).

La referida norma recoge los primeros fundamentos jurídicos del control sanitario de alimentos en Venezuela, cónsonos con la formación histórica de la actividad de policía. La finalidad de la norma era evitar la comercialización de alimentos, bebidas y medicinas perjudiciales a la salud de los consumidores mediante técnicas de inspección y sanción. Conforme con dicha Resolución, la autoridad pública responsable del cumplimiento de ese objetivo sería la Policía Sanitaria, la cual debía entenderse como el órgano

de la autoridad pública destinado a ejercer dicho poder de inspección y sanción.

En 1903, la Gobernación del Distrito Federal decreta el Reglamento de Higiene y Estadística Demográfica del Distrito Federal, en el cual se observan también manifestaciones de la potestad de inspección atribuida a la Administración Pública en materia de sanidad alimentaria. El referido Reglamento prescribía, entre otras consideraciones, lo siguiente:

El Director de Higiene y sus agentes inmediatos, están en el deber de verificar constantes visitas á los establecimientos importadores, detalladores, fabricantes ó productores de sustancias alimenticias, medicinales ó de tocador, con el objeto de cerciorarse de las condiciones de aquéllas (Abreu, 1994, 78).

En 1906 se crea la Oficina General de Higiene por mandato del Reglamento de Higiene y Salubridad Públicas, lo cual constituyó un significativo avance en el control sanitario de alimentos en Venezuela. Dicha Oficina tendría por objeto el estudio y despacho de todos los asuntos en materia de Higiene Pública dentro de la Sección Occidental del Distrito Federal, así como la vigilancia de los productos alimenticios y bebidas.

Dicho Reglamento de Higiene y Salubridad Públicas de 1906 confirió igualmente a la autoridad pública la potestad de sancionar aquellas conductas que según el código de conducta previsto en la referida normativa resultaren contrarias a la sanidad alimentaria, tipificando de una manera más concreta cuáles eran esas conductas contrarias a la higiene y salubridad de los alimentos, prescribiendo al efecto que las "...autoridades de policía concurrirán con la Dirección de Higiene á prohibir y penar la venta de sustancias alimenticias y bebidas falsificadas, adulteradas ó alteradas con

productos tóxicos ó que por cualquier respecto no sean de buenas condiciones para el consumo” (Abreu, 1994, 100).

En 1909 y por mandato del Decreto número 10.538 del 17 de mazo de 1909, se crea en Caracas la Comisión de Higiene Pública, la cual tendría carácter provisional y se encontraría bajo la dependencia del entonces Ministerio de Relaciones Interiores. Su objeto era adoptar medidas higiénicas para el mejoramiento de los alimentos. Durante ese mismo año se dictó el Reglamento de los Servicios de Desinfección y Saneamiento mediante Decreto número 10.800, cuyo objeto sería la inspección de víveres y comestibles (Abreu Olivo et al, 2005).

En 1916, se dicta el Reglamento de Sanidad Nacional mediante Resolución número 12.344. Su objeto era vigilar la protección de la salud pública en cuanto al consumo y comercio de toda clase de alimentos y bebidas que pudieran representar un efecto nocivo para la salud, estableciendo normas de higiene tanto para las instalaciones como para la manipulación, preparación y expendio de alimentos. Sin embargo, los alcances normativos de este Reglamento “...correspondían al de un país de grado de desarrollo general mucho mayor al que tenía Venezuela en 1916” (Abreu et al, 2005).

En 1941 es promulgado el Reglamento sobre Alimentos y Bebidas, el cual deroga toda la legislación existente hasta el momento sobre sanidad alimentaria. Dicho Reglamento “...amplió y mejoró todas las disposiciones sanitarias para el control higiénico de los alimentos e introdujo los conceptos técnicos, científicos y tecnológicos de la época” (Abreu et al, 2005).

En 1959, la Junta Revolucionaria de Gobierno de la República de Venezuela emitió el Decreto número 525 mediante el cual se dicta el Reglamento

General de Alimentos, publicado en Gaceta Oficial número 25.864 del 16 de enero de 1959 y el cual derogó el Reglamento sobre Alimentos y Bebidas del 17 de marzo de 1941. El referido Decreto constituye en la actualidad la normativa base que regula los aspectos relativos a la higiene y sanidad de los alimentos que se producen, importan y comercializan dentro del territorio nacional, conjuntamente con las Normas Complementarias del Reglamento General de Alimentos, dictadas por el entonces Ministerio de Sanidad y Asistencia Social el 15 de marzo de 1996 y publicadas en Gaceta Oficial número 35.921. Ambos instrumentos normativos configuran los pilares fundamentales sobre los cuales se erige el régimen jurídico del control sanitario de alimentos para el consumo humano en Venezuela en la actualidad.

En relación con los actos normativos dictados en Venezuela desde finales del siglo XIX y durante la primera mitad del siglo XX en materia de higiene y sanidad de los alimentos, Cols reseña que históricamente desde 1899 hasta 1959 se conoce la existencia de los siguientes:

1899. Creación de la Dirección de Higiene del Distrito Federal.
1909. Creación de la Comisión de Higiene Pública de la ciudad de Caracas, la que luego dicta el Reglamento de los Servicios de Desinfección y Saneamiento. 1912. Promulgación del Reglamento de Sanidad Nacional. 1921. Promulgación del Reglamento para importación, elaboración y expendio de alimentos. 1931. Reglamento de la Ley de Sanidad Nacional. 1941. Reglamento sobre Alimentos y Bebidas (Texto en línea).

En este sentido, en la ponencia presentada por Venezuela ante la Conferencia Regional celebrada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre inocuidad de los alimentos para las Américas y el Caribe

(2005), en relación con los orígenes del control sanitario de alimentos en Venezuela, se reseñó lo siguiente:

Desde comienzos del siglo pasado, Venezuela venía utilizando un modelo de control de alimentos basado en la legislación y reglamentación sanitaria que data de 1.909 cuando la Comisión de Higiene Pública del Distrito Federal dictó el Reglamento de los Servicios de Higiene y Saneamiento, entre cuyas actividades se contemplaba la inspección de víveres y comestibles. Este fue el punto de partida para la elaboración de toda una normativa sanitaria, inspirada en sus comienzos en las regulaciones europeas dirigidas fundamentalmente a la represión de fraudes, habiendo evolucionado hasta la que hoy conocemos. Estas normativas regulan las condiciones sanitarias de la producción, elaboración y comercialización de alimentos en el ámbito nacional, especialmente en materia de inocuidad (FAO/OMS, 2005, 3).

Puede colegirse que los inicios del control sanitario de alimentos en Venezuela se encuentran en una serie de normas jurídicas cuyo objeto era el control del producto final ofrecido para la venta mediante el empleo de técnicas de inspección y sanción, siendo la finalidad de dichas normas la represión del fraude en la venta de alimentos que se consideraren perjudiciales mediante la inutilización o destrucción de dichos alimentos. Dichas normas jurídicas constituían esfuerzos dispersos de regulación incluidos frecuentemente dentro de las regulaciones de saneamiento general y no contenían regulaciones específicas sobre los aspectos sanitarios involucrados durante los procesos de producción, almacenamiento y distribución de los alimentos. Sin embargo, dicha situación fue evolucionando durante la primera mitad del siglo XIX, fase en la cual se dictaron los primeros textos normativos dedicados a la sanidad de los alimentos y al cuidado de la higiene en los procesos de producción y comercialización de alimentos, época en la cual se emitieron varios reglamentos de higiene alimentaria hasta llegar al Decreto número 525 del Reglamento General de

Alimentos de 1959, el cual constituye la norma base del control sanitario de alimentos en Venezuela en la actualidad.

Esa evolución es cónsona con la evolución de la actividad de policía administrativa en Venezuela, la cual llegó a centralizarse durante el régimen de Juan Vicente Gómez y, posteriormente, en la segunda mitad del siglo XX.

B. LAS FUENTES JURÍDICAS DEL CONTROL SANITARIO DE ALIMENTOS EN VENEZUELA

- **Fundamento Constitucional**

- a. Derecho a la protección de la salud**

El control sanitario de alimentos encuentra su principal fundamento constitucional en el derecho a la protección de la salud. El derecho a la protección de la salud es un derecho fundamental y una obligación del Estado, el cual lo garantizará como parte del derecho a la vida. Con este propósito, el Estado promoverá y desarrollará políticas orientadas a elevar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso a los servicios. Conforme con dicho derecho, todas las personas tienen derecho a la protección de la salud, así como el deber de participar activamente en su promoción y defensa y el deber de cumplir con las medidas sanitarias y de saneamiento que establezca la ley, de conformidad con los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por la República.

Sobre el derecho fundamental a la salud y los demás derechos fundamentales relativos a este, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia mediante sentencia número 435 del 23 de abril de 2012 precisó lo siguiente:

Los derechos fundamentales relativos a la salud comprenden por su naturaleza una serie de esferas que vinculan negativa y positivamente tanto a los particulares como a los órganos del Poder Público. Se entiende que existe una vinculación negativa, entendida al nivel de una regla de estricto cumplimiento, que nadie debe realizar actividad alguna que atente contra la salud de la ciudadanía; mientras que a nivel positivo, el ámbito de vinculación se circunscribe al cumplimiento de todos los mandatos que permitan el mantenimiento de los parámetros óptimos de salud, entendidos en todos sus sentidos, a través de acciones eficientes y efectivas que aseguren la calidad de vida de toda la ciudadanía.

La protección a la salud de las personas es el pilar fundamental sobre el que descansa el régimen del control sanitario de los alimentos. La protección de la salud pública se erige como la finalidad más antigua que justifica la ordenación y la acción administrativa en el sector económico de producción y consumo de alimentos. Conforme lo precisa Rebollo (21, 1989), la intervención administrativa en materia de alimentos, contemplada desde la perspectiva jurídica, ha sido considerada tradicionalmente un aspecto de la Administración sanitaria. Ello es, naturalmente, reflejo de una realidad anterior incuestionable: la relación directa entre alimentación y salud.

La intervención administrativa en materia de alimentos constituye una de las manifestaciones del derecho a la protección de la salud como conjunto de medidas de tutela de la salud pública, esto es, como una expresión de la sanidad preventiva, y tal carácter domina todo su desarrollo y preside la temática jurídica que suscita (Rebollo, 31, 1989).

Sin embargo, como advierte Brewer-Carías, al comentar la Constitución de 1999, el contenido del derecho de protección a la salud es en exceso amplio. Por ello, es preciso articular ese derecho junto a otros más que, en la Constitución, establecen el marco constitucional del régimen de sanidad (Brewer-Carias, 2000).

b. Derecho de acceso a productos de calidad

El derecho constitucional de acceso a productos de calidad se configura como otro de los fundamentos complementarios del control sanitario de alimentos. Así, el artículo 117 de la CRBV establece que todas las personas tendrán derecho a disponer de bienes y servicios de calidad; a obtener información adecuada y no engañosa sobre el contenido y características de los productos y servicios que consumen; a la libertad de elección y a un trato equitativo y digno, correspondiendo a la ley establecer los mecanismos necesarios para garantizar esos derechos, las normas de control de calidad y cantidad de bienes y servicios, los procedimientos de defensa del público consumidor, el resarcimiento de los daños ocasionados y las sanciones correspondientes por la violación de estos derechos.

Sobre el derecho fundamental de acceso a productos de calidad en el específico caso de los alimentos, se ha precisado que la calidad de los alimentos es un derecho de los consumidores, por lo que la legislación en materia alimentaria es un instrumento esencial para el cumplimiento de este derecho. Por tanto, la satisfacción de un mercado alimentario con productos inocuos y de calidad requiere la existencia de sistemas de gestión de calidad y de sistemas de gestión de inocuidad alimentaria, para lo cual la legislación

es un elemento indispensable. La calidad de los alimentos es pues, no solo una necesidad económica de los sectores productivos para penetrar mercados y llegar a más consumidores, sino un requisito obligatorio en defensa del consumidor (Abreu Olivo et al, 2005, 127).

En relación con la higiene de los alimentos y su carácter dentro de los procesos de garantía de inocuidad, se ha precisado que:

La higiene se considera como una condición necesaria mas no suficiente para garantizar la inocuidad. De ahí que para garantizar la inocuidad y calidad de los alimentos se requiere la aplicación de una combinación de estrategias preventivas establecidas en un marco legal y reglamentario actualizado y adecuado, basado en la evaluación de riesgos a la salud, la capacitación, tanto de los funcionarios públicos como de los trabajadores del sector alimentario y de los consumidores (Abreu Olivo et al, 2005, 352).

Tal como se ha expuesto, la CRBV garantiza el derecho de acceso a productos de consumo, los cuales al mismo tiempo deben ser productos de calidad e inocuos para la salud, todo lo cual forma parte de la base constitucional que justifica la regulación sanitaria en el sector alimentario.

c. Derecho a la seguridad alimentaria

En años más recientes, la preocupación mundial por los temas alimentarios ha ampliado sus horizontes y la sanidad e inocuidad alimentaria ya no constituyen los únicos problemas que deben ser observados en el ámbito alimentario. Nociones como “acceso” y “disponibilidad” y “alimentos seguros” han ganado importancia en el debate internacional, conllevando a la concreción de un nuevo concepto de complejo significado: la seguridad

alimentaria. El concepto de seguridad alimentaria es instituido durante la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (DRSA) (1996), y busca condensar en una sola noción los distintos problemas relacionados con la alimentación que hasta entonces habían sido tratados aisladamente. El referido concepto posee un carácter multidimensional y comprende para los Estados, dependiendo de sus circunstancias y capacidades particulares, la obligación de garantizar el abastecimiento de alimentos y acceso oportuno a éstos por parte de las personas, debiendo dichos alimentos ser inocuos y de calidad y a los cuales debe dárseles la debida utilidad.

Acorde con este propósito y conforme lo prescribe la Constitución (1999), el Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población, entendida esta como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de la Nación. A tales fines, el Estado dictará las medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueran necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento. Además, promoverá las acciones en el marco de la economía nacional e internacional para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola.

En Venezuela, el artículo 305 de la CRBV atribuye rango constitucional a la seguridad alimentaria. Sin embargo, en la definición del concepto realizada por el constituyente de 1999, el concepto de seguridad alimentaria parece abarcar solamente los aspectos sobre abastecimiento de alimentos, resaltando como notas fundamentales el concepto la disponibilidad y acceso a éstos, inadvirtiéndose dicho artículo la vertiente del concepto referida a la calidad e inocuidad de los alimentos, tal como lo señala el contenido de la noción ya claramente predeterminado por la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria (1996).

El concepto de seguridad alimentaria es una noción que de conformidad con la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria (1996), debe ser entendido en sus cuatro vertientes: abastecimiento; disponibilidad; inocuidad y utilidad. Sin embargo, la práctica internacional ha demostrado que cada país ha determinado según sus necesidades, los aspectos alimentarios que deberán ser fortalecidos en sus respectivas naciones, llegando a establecerse doctrinalmente que existen dos vertientes del concepto de seguridad alimentaria, según se trate de países donde el abastecimiento o la inocuidad sean los puntos prioritarios a ser abarcados por la política alimentaria interna.

De las consideraciones expuestas sobre el fundamento constitucional del régimen jurídico administrativo del control sanitario de alimentos destinados al consumo humano en Venezuela, se colige que dicho régimen jurídico administrativo de control se encuentra determinado por su base constitucional inmediata en el derecho fundamental de protección a la salud previsto en el artículo 83 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de forma mediata en los derechos constitucionales de acceso

por parte de las personas a productos de calidad y a la seguridad alimentaria, previstos respectivamente en los artículos 117 y 305 de la Constitución.

Dicho carácter mediato e inmediato de las bases constitucionales del régimen jurídico administrativo del control sanitario de alimentos obedece a que el propósito esencial del régimen de contraloría sanitaria de los alimentos no es otro mas que la protección de la salud de las personas mediante la preservación de la higiene e inocuidad de los alimentos disponibles en el mercado para el consumo. Sin embargo, y con esto se hace referencia al fundamento constitucional mediato del régimen de control sanitario de alimentos, dichas condiciones de higiene e inocuidad en el alimento forman parte al mismo tiempo del concepto de calidad que distingue al mismo así como del concepto de seguridad que el mismo representa para su consumo, condiciones éstas constituyen el objeto de protección de otros derechos constitucionales, como lo son el derecho de acceso a productos de calidad y el derecho a la seguridad alimentaria.

- **Fundamento Legal**

- a. La Ley Orgánica de Salud. Gaceta Oficial número 36.579 del 11 de Noviembre de 1998**

El artículo 5 de la Ley Orgánica de Salud (1998) atribuye al MPPS la competencia como órgano rector y planificador de la administración pública nacional de la salud, el cual ejercerá la dirección técnica y establecerá las

normas administrativas, así como la coordinación y supervisión de los servicios destinados a la defensa de la salud.

Dentro de ese marco de competencias atribuido por la LOS (1998), las competencias de la Contraloría Sanitaria se encuentran definidas en su artículo 32, el cual prescribe que la Contraloría Sanitaria comprenderá el registro; análisis; inspección; vigilancia y control sobre los procesos de producción; almacenamiento; comercialización; transporte y expendio de bienes de uso y consumo humano y sobre los materiales; equipos; establecimientos e industrias destinadas a actividades relacionadas con la salud. Asimismo, conforme con el artículo 33 de la LOS, la Contraloría Sanitaria garantizará los requisitos para el uso y consumo de alimentos y de cualesquiera otros bienes de uso y consumo humano de origen animal o vegetal.

b. Decreto número 6.732 sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional. Gaceta Oficial número 39.202 del 17 de Junio de 2009

El Decreto número 6.732 (2009) atribuye al MPPS la competencia para ejercer la rectoría del sistema público nacional de salud, confiriendo a este de manera concreta las competencias para: (i) la regulación y fiscalización sanitaria de los bienes de uso humano tales como alimentos, bebidas, medicamentos, drogas, cosméticos y otras sustancias con impacto en la salud (artículo 17, numeral 10); (ii) la vigilancia y control de la promoción y publicidad de materiales, envases y empaques y bienes de uso y consumo

humano (artículo 17, numeral 13) y (iii) la formulación y ejecución de las políticas sanitarias dirigidas a reducir los riesgos a la salud y vida de la población, vinculados al uso o consumo humano de productos y a la prestación de servicios en materia de salud, mediante la aplicación de mecanismos y estrategias de carácter preventivo, basados en criterios específicos, normados nacionalmente e internacionalmente (artículo 17, numeral 14).

Cabe destacar, como luego ampliaremos, que a través del Reglamento Orgánico (2006) del entonces Ministerio de Salud, se le otorgó rango de “Servicio Autónomo sin Personalidad Jurídica” a la Dirección de Contraloría Sanitaria.

c. Decreto número 525 Mediante el cual se dicta el Reglamento General de Alimentos. Gaceta Oficial número 25.864 del 16 de Enero de 1959

El Decreto número 525 mediante el cual se dicta el Reglamento General de Alimentos (1959) constituye el pilar fundamental del control sanitario de alimentos en Venezuela. Dictado por la Junta de Gobierno de la República de Venezuela instaurada en 1959, dicho Decreto contiene las normas jurídicas relativas a las obligaciones que deben observar los operadores económicos de la cadena alimentaria, así como las sanciones que el incumplimiento de dichos preceptos puede acarrear. Su contenido regulatorio abarca aspectos varios: (i) las competencias de la Autoridad Sanitaria, constituida por MPPS; (ii) la definición y clasificación de los alimentos y bebidas destinadas al consumo humano y sus caracteres generales para ser considerados como

tales; (iii) los establecimientos destinados a la producción y depósito de los alimentos y vehículos destinados a su transporte; (iv) los utensilios y personal involucrados en la elaboración, transporte y expendio de los alimentos; (v) la inspección de alimentos; (vi) el registro de alimentos; (vii) los condicionantes fundamentales para el rotulado y publicidad de los alimentos; (viii) importación de alimentos y (ix) las sanciones en caso de incumplimiento de la normativa.

De la revisión de los textos legales precedentes, se observa que el fundamento legal del régimen jurídico administrativo del control sanitario de alimentos se encuentra determinado por tres instrumentos legales: la Ley Orgánica de Salud (1998) (artículos 32 y 33); el Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional (2009) (artículo 17) y el Decreto contentivo del Reglamento General de Alimentos (1959). Los dos primeros definen el ámbito de competencias que corresponden a la contraloría sanitaria de alimentos, señalando entre otras competencias, que la contraloría sanitaria garantizará los requisitos para el uso y consumo de alimentos y de cualesquiera otros bienes de uso y consumo humano de origen animal o vegetal. Por el contrario, el Decreto contentivo del Reglamento General de Alimentos contiene las normas jurídicas relativas a las obligaciones concretas que los operadores económicos del sector de producción y comercialización de alimentos deben observar durante los procesos de la cadena alimentaria, así como la prescripción de las sanciones que pueden imponerse ante el incumplimiento de dichas obligaciones.

Un aspecto que debe ser destacado es que, a pesar de denominarse “Reglamento” esa norma ha sido equiparada a la Ley, al haber sido dictado en ejecución directa de la Constitución.

- **Fundamento Reglamentario**

- a. Reglamento Orgánico del entonces Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Gaceta Oficial número 4.550 del 26 de Marzo de 1993**

El Reglamento Orgánico (1993) del entonces Ministerio de Sanidad y Asistencia Social atribuyó a la Contraloría Sanitaria las competencias para: (i) la inspección, vigilancia, control sanitario, en materia de higiene, de los procesos de elaboración, almacenamiento, transporte, distribución, expendio, importación y exportación de toda clase de alimentos, drogas, medicamentos, cosméticos, de uso o de consumo humano (artículo 15, numeral 1); así como la competencia para (ii) la inspección, control y aprobación de las instalaciones industriales, equipos y materiales que se destinen para las actividades relacionadas con la salud, especialmente lo concerniente a los alimentos, drogas, medicamentos y cosméticos (artículo 15, numeral 2).

- b. Reglamento Interno del entonces Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Gaceta Oficial número 36.935 del 18 de Abril de 2000**

El Reglamento Interno (2000) del entonces Ministerio de Salud y Desarrollo Social, desarrolló la estructura funcional del hoy MPPS, en conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Orgánico (1993) del entonces Ministerio de

Sanidad y Asistencia Social y con fundamento en la Ley Orgánica de Salud (1998) y las competencias del Ministerio establecidas en el Decreto Ley sobre la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional (2009). El referido Reglamento Interno (2000) del entonces Ministerio de Salud y Desarrollo Social estableció en su artículo 52 como competencias de la Dirección de Higiene de los Alimentos: (i) Elaborar los instrumentos jurídicos y procedimentales que regulen las actividades relacionadas con registros, certificaciones, licencias, productos, materiales, envases y empaques, así como para efectuar la vigilancia y control de alimentos; (ii) Elaborar los proyectos de normas técnicas que establezcan las condiciones y/o características de los alimentos para consumo humano así como de los materiales, envases, empaques y equipos destinados para el contacto con alimentos; (iii) Ser responsable de la vigilancia de enfermedades transmitidas por alimentos; (iv) Participar en las actividades de normalización de alimentos y de materiales, envases destinados para el contacto con alimentos que se desarrollan en el Fondo para La Normalización (Fondonorma); e) Vigilar el cumplimiento de las normas sobre propagandas comerciales en el área de alimentos, según lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente; f) Planificar, coordinar, asesorar, supervisar y evaluar a nivel nacional las actividades de vigilancia y control de alimentos, materiales, envases y empaques para alimentos; g) Crear y mantener actualizados los sistemas de información relacionados con las actividades de registro de empresas y alimentos, materiales, envases y empaques destinados para contacto con alimentos, así como de la vigilancia y control de los respectivos establecimientos; h) Asesorar y de ser requerido participar en investigaciones epidemiológicas de casos o brotes de enfermedades transmisibles por alimentos; i) Coordinar actividades de apoyo analítico con los laboratorios oficiales y privados requeridos para realizar la vigilancia y control de alimentos, equipos, materiales, envases y empaques; j) Autorizar la

importación de alimentos que cumplan las especificaciones establecidas en las normas respectivas; k) En caso de incumplimiento de las normas, adoptar las medidas sancionatorias establecidas en el ordenamiento legal vigente en materia de alimentos; l) Participar en el estudio de los problemas relacionados con la higiene de los alimentos y elaborar los informes técnicos correspondientes; m) Coordinar como contraparte técnica en materia alimentaria, en los procesos de integración económica subregionales, regionales o multilaterales; n) Las demás que le atribuyan las leyes y reglamentos.

c. Reglamento Orgánico del entonces Ministerio de Salud. Gaceta Oficial 38.591 del 26 de Diciembre de 2006

El Servicio Autónomo de Contraloría Sanitaria, previsto en el artículo 39 del vigente Reglamento Orgánico (2006) del entonces Ministerio de Salud, es definido como un servicio autónomo sin personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestaria, administrativa, financiera y de gestión, dependerá jerárquicamente del Ministro del Poder Popular para la Salud y su objeto fundamental es promover y proteger la salud de la población. El Servicio Autónomo de Contraloría Sanitaria establecerá un sistema nacional de regulación, registro, notificación, autorización, habilitación, evaluación, acreditación, certificación, análisis, supervisión, inspección, vigilancia, control, investigación, asesoramiento y sanción de los establecimientos, procesos y productos de uso y consumo humano, en las etapas de producción, elaboración, envasado, etiquetado, ensamblaje, importación, exportación, almacenamiento, distribución, comercialización, transporte,

expendio, dispensación, promoción y publicidad, así como lo relativo a la información, educación, capacitación y prestación de servicios en el ámbito de la salud humana.

Conforme con el artículo 40 del referido Reglamento Interno (2000) del entonces Ministerio de Salud Y Desarrollo Social, corresponderá al Servicio Autónomo de Contraloría Sanitaria la aplicación de la legislación sanitaria, así como las siguientes atribuciones: (i) Ejecutar las políticas sanitarias dirigidas a reducir los riesgos a la salud y a la vida de la población, vinculados con el uso o consumo de productos, así como para regular la prestación de servicios en materia de salud, mediante la aplicación de mecanismos y estrategias de carácter preventivo, basados en criterios científicos y técnicos normados nacional e internacionalmente; (ii) Participar coordinadamente con los órganos competentes en la elaboración de los instrumentos jurídicos y procedimentales que regulan los procesos, productos y servicios de salud objeto de autorización, registro, vigilancia y control; (iii) Participar y dar cumplimiento a los acuerdos internacionales en el área de su competencia, dirigidos a preservar la salud de la población; (iv) Cobrar las tasas y tarifas aplicables a las actividades que garanticen la generación de ingresos propios para una sana, equitativa y transparente administración; (v) Registrar y mantener actualizada la información sobre la autorización sanitaria de empresas, productos, establecimientos, instituciones y laboratorios con impacto en la salud en el ámbito nacional, así como sobre certificación y recertificación de profesionales y técnicos de salud; (vi) Ejercer la función coordinadora, supervisora, evaluadora y asesora de las actividades de vigilancia y control de productos de uso y consumo humano, de la prestación de los servicios, de los establecimientos, de los profesionales y técnicos de salud, en todos los niveles operativos de los sectores públicos y privados; (vii) Desarrollar estrategias para promover e

incentivar la participación comunitaria organizada en el proceso de vigilancia y control sanitario; (viii) Conocer, sustanciar y decidir los expedientes contentivos de las solicitudes, reclamaciones y denuncias presentadas por los administrados, de acuerdo con lo previsto en el ordenamiento jurídico; (ix) Hacer cumplir la normativa vigente sobre productos con regímenes especiales, incluyendo, entre otros, psicotrópicos y estupefacientes, precursores y sustancias químicas utilizadas en el sector salud, en coordinación con los órganos y entes de la Administración Pública con competencia en la materia; (x) Vigilar y controlar la promoción y publicidad de materiales, envases, empaques y productos de uso y consumo humano, así como la prestación del servicio en el sector salud; (xi) Coordinar actividades con órganos, y entes públicos y privados relativos al intercambio de información y a la conformación de sistemas efectivos de información, vigilancia y control en sus áreas de competencia; (xii) Sancionar las infracciones a la normativa sanitaria conforme con el ordenamiento legal vigente; (xiii) Las demás que le atribuyan las leyes, reglamentos, decretos y resoluciones.

Es importante acotar que, hasta la fecha, no se ha dictado el Reglamento Interno de la Contraloría Sanitaria, con lo cual, su organización deriva más de la práctica administrativa. Curiosamente ese Reglamento fue publicado en la Gaceta Oficial número 39.742 del 24 de agosto de 2011, pero posteriormente fue derogado de acuerdo con la Resolución publicada en la Gaceta Oficial número 39.765 de 26 de septiembre de 2011.

d. Normas Complementarias del Reglamento General de Alimentos. Gaceta Oficial número 35.921 del 15 de Marzo de 1996

Las NCRGA (1996) ratifican la competencia del entonces Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, hoy MPPS, para conocer y decidir respecto al control de la higiene y salubridad de los alimentos destinados al consumo humano, atribuyéndole expresas competencias para elaborar las normas o reglamentación técnicas para el regimiento de la producción, fabricación, almacenamiento, transporte, distribución, expendio, importación y exportación de los alimentos.

El contenido regulatorio de las NCRGA (1996) abarca la definición de alimentos no aptos para el consumo humano así como los alimentos no aptos para la venta, así como regulaciones complementarias sobre la importación de alimentos; la inspección sanitaria de alimentos; los comisos y la reexportación de alimentos. En su capítulo segundo, referido al control de la higiene y salubridad de los alimentos, las NCRGA (1996) establecen los medios que tiene la Administración Pública Sanitaria para ejercer dichos controles, estableciendo al efecto seis distintos medios de control: (i) El permiso sanitario de establecimientos y vehículos relacionados a la actividad económica alimentaria; (ii) El registro sanitario de alimentos; (iii) El registro sanitario de materiales y envases destinados al contacto con los alimentos; (iv) El permiso de importación; (v) El registro de importadores de alimentos; (vi) El control de los alimentos comercializados.

e. Normas Sobre Prácticas para la Fabricación, Almacenamiento y Transporte de Envases, Empaques y/o Artículos Destinados a estar en contacto con Alimentos. Gaceta Oficial número 38.678 del 8 de Mayo 2007

El objeto de esta normativa es establecer los principios básicos y las buenas prácticas de higiene que deben observar los fabricantes, almacenadores, manipuladores y transportistas para la fabricación, embalaje, almacenamiento y transporte de los envases, empaques y artículos a estar en contacto con los alimentos, para lo cual establece que la competencia para la vigilancia y control de los principios y practicas contenidos en dicha normativa corresponderá a la autoridad sanitaria competente, precisando al efecto que los responsables de cumplir y hacer cumplir los requisitos sanitarios estipulados en la normativa serán los operadores económicos del sector alimentario, constituidos por los fabricantes, importadores y cualquier otro que intervenga en la comercialización de los envases, empaques y artículos destinados a estar en contacto con los alimentos (artículos 1; 2; 3).

Las referida normativa contempla los requisitos para el diseño y construcción de los establecimientos destinados a la fabricación y almacenamiento de los envases, empaques y demás artículos destinados al contacto con alimentos; los requisitos de ventilación y iluminación que deben observar dichos establecimientos; las normas para regular el abastecimiento de agua dentro de la instalación; los requisitos de orden sanitario que debe cumplir el establecimiento; los requisitos sanitarios para las herramientas y utensilios que serán utilizados durante los procesos de manufactura de los envases y empaques; los requisitos de educación y capacitación que debe observar el personal que labora en las instalaciones; las practicas higiénicas que deben observar los trabajadores durante la elaboración de los productos; los requisitos higiénicos que deben observarse durante la producción desde la perspectiva de la aptitud sanitaria de los insumos y las operaciones de fabricación; los presupuestos para el aseguramiento de la calidad; los registros de fabricación y distribución que documenten el cumplimiento de los procedimientos establecidos para efectuar el control de la higiene; los

programas de mantenimiento sanitario que debe observar el fabricante, así como los requisitos para el almacenamiento y transporte de dichos productos.

f. Normas de Buenas Prácticas de Fabricación, Almacenamiento y Transporte de Alimentos para Consumo Humano. Gaceta Oficial número 36.081 del 7 de Noviembre de 1996

El objeto de la Resolución es establecer los principios básicos y las prácticas dirigidas a eliminar, prevenir o reducir a niveles aceptables los peligros para la inocuidad y salubridad que ocurren durante la elaboración, envasado, almacenamiento y transporte de los alimentos manufacturados para el uso y consumo humano. Su contenido regulatorio abarca un glosario en materia de sanidad alimentaria, al igual que las Normas Complementarias del Reglamento General de Alimentos (1996), y establece los requisitos de diseño y construcción; ventilación e iluminación; abastecimiento de agua; manejo de residuos e instalaciones sanitarias que deben tener los establecimientos para alimentos. Asimismo, establece regulaciones sobre los equipos y utensilios ha ser utilizados en dichos establecimientos y del personal que labora en los mismos, haciendo referencias concretas a su educación y capacitación y practicas higiénicas; de los requisitos higiénicos de la producción; del aseguramiento de la calidad higiénica; del registro de fabricación y distribución; programa de saneamiento y las condiciones para el almacenamiento y transporte de los alimentos.

g. Resolución Sobre Requisitos para el Otorgamiento de Permiso Sanitario para Establecimientos y Vehículos para Alimentos. Gaceta Oficial número 5.097 del 18 de Septiembre de 1996

El objeto de esta Resolución es establecer los presupuestos que deben cumplir los propietarios y/o responsables de los establecimientos y vehículos destinados a la realización de actividades relacionadas con alimentos, para la obtención y consecuente renovación de los permisos sanitarios de dichos establecimientos y vehículos. En ella se establecen las condiciones que deben cumplirse para la obtención del permiso sanitario y su consecuente renovación, así como las circunstancias bajo las cuales dicho permiso sanitario deberá ser modificado o de ser el caso, suspendido temporalmente. La normativa contiene un glosario en materia sanitaria así como una clasificación de los distintos tipos de permisos sanitarios aplicables a los establecimientos y vehículos para alimentos.

El régimen jurídico administrativo del control sanitario de alimentos se encuentra determinado en su mayoría por normas de carácter reglamentario. Estas normas reglamentarias pueden ser de dos tipos: reglamentos orgánicos destinados al establecimiento de las competencias del MPPS y sus dependencias para llevar a cabo el control sanitario de alimentos, como es el caso del Reglamento Orgánico (1993) del entonces Ministerio de Sanidad y Asistencia Social; el Reglamento Interno (2000) del entonces Ministerio de Salud y Desarrollo Social y el Reglamento Orgánico (2006) del entonces Ministerio de Salud, o bien pueden ser reglamentos cuya finalidad es desarrollar las obligaciones jurídicas concretas que tienen los operadores económicos del sector alimentos sobre el cuidado de la higiene durante los

procesos de producción y comercialización de alimentos, entre los cuales se observan las Normas Complementarias del Reglamento General de Alimentos (1996); las Normas sobre Prácticas para la Fabricación, Almacenamiento y Transporte de Envases, Empaques y/o artículos destinados a estar en Contacto con Alimentos (2007); las Normas de Buenas Prácticas de Fabricación, Almacenamiento y Transporte de Alimentos para Consumo Humano (1996) y la Resolución sobre Requisitos para el Otorgamiento de Permiso Sanitario para establecimientos y vehículos para alimentos (1996).

De la revisión de la normativa reglamentaria precedente, se observa que el régimen jurídico administrativo del control sanitario de alimentos se encuentra determinado en su mayoría por normas de carácter reglamentario. Estas normas reglamentarias pueden ser de dos tipos: reglamentos orgánicos destinados al establecimiento de las competencias del MPPS y sus dependencias para llevar a cabo el control sanitario de alimentos, como es el caso del Reglamento Orgánico (1993) del entonces Ministerio de Sanidad y Asistencia Social; el Reglamento Interno (2000) del entonces Ministerio de Salud y Desarrollo Social y el Reglamento Orgánico (2006) del entonces Ministerio de Salud, o bien pueden ser reglamentos cuya finalidad es desarrollar las obligaciones jurídicas concretas que tienen los operadores económicos del sector alimentos sobre el cuidado de la higiene durante los procesos de producción y comercialización de alimentos, entre los cuales se observan las Normas Complementarias del Reglamento General de Alimentos; las Normas sobre Prácticas para la Fabricación, Almacenamiento y Transporte de Envases, Empaques y/o artículos destinados a estar en Contacto con Alimentos; las Normas de buenas prácticas de fabricación, almacenamiento y transporte de alimentos para consumo humano y la

Resolución sobre Requisitos para el Otorgamiento de Permiso Sanitario para establecimientos y vehículos para alimentos.

h. El Soft Law en Materia de Higiene e Inocuidad Alimentaria, Aplicable al Control Sanitario de Alimentos en Venezuela

El llamado “Soft Law” configura una técnica legislativa que permite la creación de directrices no vinculantes a seguir por los Estados a fines de facilitar la suscripción de tratados internacionales para resguardar derechos inherentes al individuo. No tiene el carácter coercitivo que posee La Ley o los Reglamentos -el llamado “Hard Law”- , como un tratado internacional o una convención, puesto que el único mecanismo que puede otorgarle tal condición es el procedimiento de incorporación al Derecho interno de cada Estado. En cuanto a su naturaleza jurídica, algunos consideran que se trata de un Derecho Programa, que se fundamenta en principios éticos que contribuyen a prefigurar lo que ulteriormente se desarrollará como Derecho y, cuyo significativo ejemplo son las resoluciones de los organismos internacionales (Bermúdez, Aguirre y Manasía, 2006).

Considerada como una “ley imperfecta”, se trata de normas desprovistas de sanción o incoercibles. Por ser declaraciones de principios desprovistas de sanción, no son consideradas como normas jurídicas (Bernard, citado por Bermúdez et al, 2006, 27).

El carácter más resaltante del Soft Law es su falta de coercibilidad, derivada de su condición de no formar parte integrante del derecho interno de cada

Estado. Configuran un cuerpo de principios jurídicos y recomendaciones generales adoptadas con la idea fundamental de armonizar los ordenamientos jurídicos internos de cada Estado respecto a ámbitos jurídicos específicamente determinados, como el caso de las normas sobre higiene e inocuidad alimentaria dictadas por el Codex Alimentarius, cuyo fin es armonizar las legislaciones internas de cada Estado en la materia. Sobre el particular, Bermúdez, Aguirre y Manasía precisan:

El Soft Law por tanto, no constituye parte de un régimen obligatorio, a menos que, en el caso de los Estados, debe ser ratificado o adoptado por la legislación interna para adquirir obligatoriedad; así mismo, en el caso de estar dirigido a la regulación de las negociaciones de los particulares, su carácter imperativo deviene de la autonomía de la voluntad de las partes, siendo potestativo para ellas incluirlas en sus distintas obligaciones, esto en el ámbito del Derecho privado (2006, 24).

En el derecho venezolano pueden encontrarse algunas breves referencias al Soft Law como fuente jurídica reconocida y válida dentro del derecho interno. Prueba de ello lo configura su mención por la jurisprudencia:

El derecho internacional de los derechos humanos, pese a su corta existencia como cuerpo normativo autónomo, ha sufrido una evolución que, en palabras del juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos [...] ha marcado los límites y nuevas fronteras del Derecho Internacional en su relación con los derechos internos de una manera explosiva y expansiva. En el devenir de esa evolución progresiva, se ha desarrollado un conjunto de técnicas normativas de reconocimiento a los derechos humanos, así como de mecanismos procesales para su protección, entre ellos: declaraciones, tratados, resoluciones de las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos (*soft law*) [...] entre muchos otros) (Sentencia SC número 1265 del 5 de agosto de 2008, voto salvado).

Estas normas, a pesar de no ser directamente vinculantes, constituyen una referencia fundamental, que muchas veces es tomada en cuenta a los fines de dictar regulaciones vinculantes. Es decir, que en cierto modo, estas normas del “Soft Law” son incorporadas, como normas vinculantes, al ordenamiento jurídico venezolano.

Veamos, a continuación, algunos ejemplos de este “Soft Law”:

1. El Codex Alimentarius

El Codex Alimentarius y sus documentos básicos sobre calidad e inocuidad de los alimentos forman parte del llamado Soft Law en materia de higiene e inocuidad de los alimentos. Entre los documentos básicos del Codex Alimentarius se distinguen las Normas; los Códigos de Prácticas; las Directrices y las Recomendaciones. El principio fundamental que inspira la labor del Codex Alimentarius reside en la idea que las personas tienen derecho a esperar que los alimentos que comen sean inocuos, de buena calidad y aptos para el consumo. Las normas del Codex tienen por objeto características de productos y pueden contemplar todas las características reguladas por el Estado propias de un producto, o una sola característica. También hay normas para aditivos alimentarios y contaminantes de los alimentos y toxinas en los alimentos, así como normas para el etiquetado de alimentos preenvasados. Los códigos de prácticas del Codex definen las prácticas de producción, elaboración, manufacturación, transporte y almacenamiento de alimentos que se consideran esenciales para garantizar la higiene, inocuidad y aptitud del alimento para su consumo humano. Los Principios Generales del Codex de Higiene de los alimentos es el texto

fundamental del Codex en materia de higiene alimentaria. El mismo introduce la utilización del análisis de peligros y de puntos críticos de control (HACCP) para el sistema de gestión de la inocuidad de los alimentos.

La Comisión del Codex Alimentarius, establecida por la FAO y OMS, constituye el punto internacional de referencia más importante para los adelantos asociados con las normas alimentarias. Las normas del Codex Alimentarius o Código Alimentario, se han convertido en un punto de referencia en el ámbito del comercio internacional de alimentos, ello debido a los beneficios que para el comercio internacional ha traído la uniformidad de sus normas sobre higiene e inocuidad alimentaria. Se trata de "...un conjunto de normas, códigos de prácticas, directrices y otras recomendaciones, consiguiendo que la inocuidad y calidad de los alimentos fuera objeto de atención mundial y siendo un poco relevante en la búsqueda de la armonización internacional de normas" (Manteca Valdelande, 2010, 4).

Los fundamentos esenciales sobre los que descansa la labor del Codex Alimentarios los constituyen la protección de la salud de las personas y la eliminación de las dificultades que las distintas legislaciones internas sobre higiene y sanidad alimentaria generaban en el comercio internacional de alimentos destinados al uso y consumo humano. Tal como lo expresa Manteca Valdelande:

Con objeto de ofrecer una mayor protección de la salud de los consumidores y solucionar los obstáculos comerciales de aplicación de las diferentes normativas nacionales, los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y de la Organización Mundial de la Salud (OMS) propusieron llevar a cabo una labor legislativa internacional (2010, 3).

2. Los Acuerdos sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Organización Mundial del Comercio

Estos Acuerdos, emitidos por la Organización Mundial del Comercio, alientan la armonización internacional de las normas alimentarias. Sus normas se han convertido, igual que el Codex Alimentarius, en puntos de referencia internacionales por los que pueden evaluarse las medidas y reglamentos alimentarios nacionales con arreglo a los parámetros jurídicos de los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Este acuerdo se refiere a la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias, en otras palabras, a los reglamentos relativos a la inocuidad de los alimentos y a la salud de los animales y las plantas. En el Acuerdo se reconoce que los gobiernos tienen el derecho de tomar medidas sanitarias y fitosanitarias, pero que éstas sólo deben aplicarse en la medida necesaria para proteger la vida o la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales y no deben discriminar de manera arbitraria o injustificable entre los Miembros en que prevalezcan condiciones idénticas o análogas (OMC).

A fin de armonizar las medidas sanitarias y fitosanitarias, se alienta a los Miembros a que basen sus medidas en las normas, directrices y recomendaciones internacionales en los casos en que existan. El Acuerdo también contiene prescripciones en materia de transparencia, con inclusión de la publicación de reglamentos, el establecimiento de servicios nacionales de información y procedimientos de notificación. En virtud de este instrumento se establece un Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

que, entre otras cosas, brindará un foro para celebrar consultas, examinar cuestiones con posibles efectos sobre el comercio, mantener contactos con otras organizaciones competentes y supervisar el proceso de armonización internacional (OMC).

Conforme con las consideraciones expuestas, el Soft Law en materia de higiene e inocuidad alimentaria constituye fuente dentro del régimen jurídico administrativo del control sanitario de alimentos en Venezuela. El Soft Law se configura como un cuerpo de principios jurídicos y recomendaciones generales adoptadas con la idea fundamental de armonizar los ordenamientos jurídicos internos de cada Estado respecto a ámbitos jurídicos específicamente determinados, como el caso de las normas sobre higiene e inocuidad alimentaria dictadas por el Codex Alimentarius, cuyo fin es armonizar las legislaciones internas de cada Estado en la materia. Ejemplos del Soft Law en materia de higiene e inocuidad alimentaria lo constituyen los documentos sobre calidad e inocuidad emitidos por el Codex Alimentarius y los Acuerdos sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio.

II. CONTENIDOS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE CONTROL SANITARIO DE ALIMENTOS

A. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Conforme con el artículo 140 de la CRBV, la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y deberá desarrollar su actividad con

sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Asimismo, de conformidad con el artículo 137 de la CRBV, la Constitución y la ley definirán las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público y a ellas deben sujetarse las actividades que éstos realicen.

El principio de legalidad administrativa impone el deber en la Administración Pública de desarrollar su actividad con pleno sometimiento a la ley. Así, el principio de legalidad "...se expresa en un mecanismo técnico preciso: la legalidad atribuye potestades a la Administración" (García y Fernández, 2004, 449). En efecto, la legalidad:

...otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente sus límites, apodera, habilita a la Administración para su acción confiriéndola al efecto poderes jurídicos. Toda acción administrativa se nos presenta así como ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y por ella delimitado y construido. Sin una atribución legal previa de potestades la Administración no puede actuar" (García y Fernández, 2004, 449).

En atención al principio de vinculación positiva, la actuación de la Administración Pública precisa siempre justificarse en una norma jurídica previa que le habilite para ello, sin la cual no está legitimada para llevar a cabo actividades que afecten la esfera de libertad o patrimonial de los particulares (imponer limitaciones, controles, impuestos y tasas, sanciones, restricciones a la libertad de empresa, exigir autorizaciones o permisos, etc.) (López González, 2010, 27).

La actividad administrativa comprende una generalidad de objetos muy variada, lo cual es el resultado de la diversidad de cometidos atribuidos a la Administración Pública. La clasificación de la actividad administrativa se ha debido fundamentalmente a diversos criterios, siendo los más relevantes el

que toma en consideración los ámbitos de actuación de la Administración Pública y el que se basa en la incidencia o alcance que tiene la actividad de la Administración Pública en la esfera jurídica y material de los ciudadanos (Araujo-Juárez, 2007, 332).

La clasificación clásica o tripartita de la función administrativa tiene su base en la teoría general de intervencionismo estatal, la cual desarrolla y concibe toda la función administrativa para lograr la satisfacción de las necesidades generales donde se utilizan una gran variedad de medios que se agrupan sobre la base de tres criterios: (i) la actividad administrativa de policía; (ii) la actividad administrativa de fomento; (iii) y finalmente, la actividad administrativa de servicio público (Araujo-Juárez, 2007, 336).

En relación con el origen de las distintas formas que puede adoptar la actuación de la Administración Pública, Ariño Ortiz (2003, 287) señala que las formas de la actividad administrativa "...surgen de forma progresiva en el proceso histórico de expansión de fines por el Estado. Al asumir nuevos fines, que es una cuestión política, que está antes y fuera del Derecho Administrativo, el Estado necesita nuevos instrumentos de intervención".

Hay actividades que por su contenido pueden incidir negativamente en el bienestar de la colectividad. Si bien se trata de actividades que pueden ser desarrolladas por cualquier particular, se trata de actividades que "...poseen una potencialidad lesiva para el interés general: por ello, la Administración las somete a ordenación, planificación, organización, dirección, limitación, control u orientación: las condiciona, en una palabra, con el fin de evitar que produzcan perjuicio al interés general" (Santamaría, 2002, 256).

Conocida originariamente como actividad de policía o policía administrativa, es definida por Moncada (1959, 54), como actividad administrativa de limitación "...que subordina el ejercicio de los derechos individuales y el desarrollo de las relaciones jurídicas a la intervención transitoria en ellos de un elemento de control administrativo para verificar su adecuación a las exigencias del interés público".

En relación con el uso del término específico de actividad administrativa de policía, la doctrina contemporánea ha llegado a señalar que el mismo:

...parece haberse contaminado de connotaciones puramente represivas, lo que enturbia su uso a nivel dogmático. Esta situación explica la aparición de otros conceptos descriptivos de las actividades administrativas de limitación de derechos en construcciones dogmáticas de indudable prestigio, que desechan el concepto de policía (Rivero, 2000, 61).

La actividad de policía es una actividad "...que se manifiesta a través de normas o actos 'de imperio', en cuanto que se imponen coactivamente a los ciudadanos. Se trata de limitaciones, condicionamientos o cargas necesarias para una ordenada convivencia" (Ariño, 2003, 293).

Dicha actividad administrativa de policía incluye:

...tanto la potestad legislativa como la potestad reglamentaria, con todas sus secuelas de aplicación limitadora y coactiva, o incluso ablativa, plasmada en instrumentos como las órdenes, licencias, permisos, prohibiciones, etc. Es la actividad clásica y esencial del Estado, y va íntimamente unida a la noción de 'orden público' (Ariño, 2003, 293).

Para Nieto, el carácter fundamental de la actividad de policía reside en sus formas:

...lo que de veras caracteriza a la Policía no es su objetivo o motivación, sino más bien su forma de actuar. Es decir, que, con independencia de su contenido, sabremos si hay actividad policial o no, según nos encontremos con medidas soberanas que limiten la esfera de la libertad de individuos, utilizando, al efecto, la coacción. De esta manera se pasa de un concepto material de la Policía a otro formal o, mejor dicho, instrumental (Nieto, 1976, 62).

Sin embargo, dentro del Derecho Administrativo contemporáneo existe una reciente tendencia que propone el establecimiento de una nueva denominación a la actividad de limitación de los derechos de los particulares, basada en el referido concepto de policía, pero otorgándole a este una connotación distinta a la concepción decimonónica tradicionalmente atribuida, mediante la denominación *actividad administrativa neopolicial*.

Para Mir (2004, 116), el derecho administrativo de nuestros tiempos debe ser calificado como un Derecho administrativo neopolicial, alegando que el Derecho administrativo:

...deja de ser en buena medida un Derecho prestacional y se convierte en un derecho eminentemente policial. Entra en crisis la -vaga- noción tradicional de servicio público, asociada a la gestión directa o indirecta de la Administración, y cobran renovada importancia la regulación, la inspección, la autorización o la sanción, en definitiva, los instrumentos que se ponen a disposición de la Administración para velar porque los ciudadanos no contraríen con su actuación el interés general. Pero se trata de un Derecho administrativo policial distinto del decimonónico...la regulación actual no impone ya meros límites externos, de mínimos, sino todo un elenco de obligaciones que condicionan intrínsecamente las distintas actividades, coherentemente con la concepción actual del interés general (...que incluye no solo el mantenimiento del orden público, sino -entre otros valores- el buen funcionamiento de los mercados, la defensa del medio

ambiente, de los derechos de los trabajadores o de los consumidores).

En Venezuela, estos conceptos han sido recogidos por Allan Brewer-Carías (1991, 60), para quien la actividad de policía administrativa es una actividad del Estado que necesariamente debe estar sometida a un régimen jurídico preciso, pues en su esencia es una actividad limitativa de derechos fundamentales cuyo objeto es mantener el orden público y asegurar el respeto de las libertades y derechos de los demás, todo lo cual debe estar regulado en normas de rango legal.

B. CONTEXTUALIZACIÓN DEL CONTROL SANITARIO DE ALIMENTOS DENTRO DE LA TEORÍA GENERAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA: ESENCIALMENTE UNA ACTIVIDAD ORDENADORA

El artículo 32 de la LOS (1998) define las funciones de la contraloría sanitaria al señalar que la misma comprenderá el registro; análisis; inspección; vigilancia y control sobre los procesos de producción; almacenamiento; comercialización; transporte y expendio final al consumidor de bienes de uso y consumo humano. Asimismo, el artículo 33 de la LOS (1998) establece que la contraloría sanitaria será responsabilidad del MPPS y su objetivo será garantizar los requisitos para el uso y consumo humano de los alimentos.

El RGA (1959) prescribe en los mismos términos expuestos por la LOS (1998), que la competencia en materia de sanidad alimentaria corresponderá al MPPS, designando a dicho Ministerio como el órgano administrativo

competente en todo lo relacionado con la higiene de la alimentación, siéndole atribuida expresamente las competencias para determinar las condiciones sanitarias necesarias que deberán reunir la fabricación, transporte, almacenamiento, venta y consumo de alimentos, así como para la fiscalización sobre el cumplimiento de dichas obligaciones.

La publicación conjunta emitida por la FAO y la OMS referida a las Directrices para el Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales para el Control de los Alimentos, establece que la actividad de control de los alimentos es:

...actividad reguladora obligatoria de cumplimiento realizada por las autoridades nacionales o locales para proteger al consumidor y garantizar que todos los alimentos, durante su producción, manipulación, almacenamiento, elaboración y distribución sean inocuos, sanos y aptos para el consumo humano, cumplan los requisitos de inocuidad y calidad y estén etiquetados de forma objetiva y precisa, de acuerdo con las disposiciones de la ley (FAO/OMS, 2003, 4).

El objetivo de la actividad de contraloría sanitaria de alimentos es garantizar la higiene y sanidad de los alimentos destinados al consumo humano. Para alcanzar dicho fin, la autoridad pública competente en materia sanitaria realiza una amplia variedad de tareas cuyos contenidos estarán determinados tanto por el fin específico que dichas tareas pretenden lograr, así como por los medios jurídicos empleados por la Administración para lograr aquéllos. Los contenidos típicos de la actividad de control sanitario de alimentos comprende fundamentalmente actividades de reglamentación; inspección y sanción, actividades estas que conforme con la clasificación tripartita de las actividades administrativas propuesta por Jordana, consisten enteramente en actividades de ordenación o limitación. Según el criterio clasificador introducido por dicho autor, la actividad de control sanitario de

alimentos sería calificada en su integridad como actividad de ordenación, entendiéndose como tal la actividad dirigida al mantenimiento del orden público mediante la limitación de actividades privadas.

Así, la Administración Pública materializa su actividad ordenadora mediante el empleo de distintas técnicas administrativas, las cuales siguiendo la clasificación expuesta por Parada y Morell, (citados por Santamaría, 2002, 263), pueden clasificarse según "...el nivel de incidencia sobre la conducta de los sujetos privados". Conforme con este criterio, las técnicas administrativas de ordenación se clasificarán en: técnicas de información; técnicas de condicionamiento y técnicas ablatorias.

El fundamento de la actividad ordenadora de la Administración Pública y por ende, de la atribución de potestades a esta para la materialización de sus fines, reside en el hecho de que existen determinadas actividades desarrolladas por sujetos privados que pueden derivar en consecuencia perjudiciales para la colectividad. Si bien se trata de actividades que pueden ser desarrolladas por cualquier particular, son actividades que poseen un carácter eventualmente lesivo a la comunidad, lo cual constituye la razón por la cual el ordenamiento jurídico atribuye potestades a la Administración Pública para proceder a su regulación y control, a fines de evitar que el ejercicio de dicha actividad afecte intereses protegidos por el ordenamiento jurídico. Así, dicha intervención pública obedece a que dichas actividades "...poseen una potencialidad lesiva para el interés general: por ello, la Administración las somete a ordenación, planificación, organización, dirección, limitación, control u orientación: las condiciona, en una palabra, con el fin de evitar que produzcan perjuicio al interés general" (Santamaría, 2002, 256).

Sobre la consideración del control sanitario de alimentos como una de las actividades administrativas desplegadas por la Administración Pública en el marco del sistema de salud pública previsto por mandato constitucional del artículo 83 de la CRBV, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia número 435 del 23 de abril de 2012, precisó que:

En el marco del sistema de salud pública (...) existen el manejo de otras políticas que se encuentran relacionadas con el sector sanitario como mecanismo de policía administrativa destinada al control de todos los productos de consumo humano, estableciendo un marco preventivo, no solo a nivel normativo, sino de políticas de acción que conlleven a un control que sea primero autorizatorio como requerimiento previo para su expendio, para luego mantener una vigilancia irrestricta y constante durante todo el periodo de comercialización.

Conocida originariamente como actividad de policía o “policía administrativa”, en la actualidad dicha actividad administrativa de ordenación y limitación de las actividades privadas es definida como actividad administrativa de ordenación “...que subordina el ejercicio de los derechos individuales y el desarrollo de las relaciones jurídicas a la intervención transitoria en ellos de un elemento de control administrativo para verificar su adecuación a las exigencias del interés público” Moncada (1959, 54).

En relación con el uso del término específico de actividad administrativa de policía, la doctrina administrativa contemporánea ha llegado a señalar que el mismo parece haberse contaminado de connotaciones puramente represivas, lo que enturbia su uso a nivel dogmático. Esta situación explica la aparición de otros conceptos descriptivos de las actividades administrativas de limitación de derechos en construcciones dogmáticas de indudable prestigio, que desechan el concepto de policía (Rivero, 2000, 61).

Así, la actividad de policía es una actividad "...que se manifiesta a través de normas o actos 'de imperio', en cuanto que se imponen coactivamente a los ciudadanos. Se trata de limitaciones, condicionamientos o cargas necesarios para una ordenada convivencia" (Ariño Ortiz, 2003, 293).

Dicha actividad administrativa de policía incluye tanto la potestad legislativa como la potestad reglamentaria, con todas sus secuelas de aplicación limitadora y coactiva, o incluso ablativa, plasmada en instrumentos como las órdenes, licencias, permisos, prohibiciones. Es la actividad clásica y esencial del Estado, y va íntimamente unida a la noción de orden público (Ariño, 2003, 293).

Señala Nieto en este sentido, que el carácter fundamental de la actividad de policía reside en sus formas, ante lo cual precisa que lo que de veras caracteriza a la actividad de policía no es su objetivo o motivación, sino más bien su forma de actuar. Desde este razonamiento, se podrá determinar si se esta frente a una actividad policial "...según nos encontremos con medidas soberanas que limiten la esfera de la libertad de individuos, utilizando, al efecto, la coacción. De esta manera se pasa de un concepto material de la Policía a otro formal o, mejor dicho, instrumental (1976, 62).

Con carácter más innovador, se aprecia la teoría dentro del Derecho Administrativo contemporáneo que propone el establecimiento de una nueva denominación a la actividad de limitación de los derechos de los particulares, basada en el referido concepto de policía, pero otorgándole a este una connotación distinta a la concepción decimonónica tradicionalmente atribuida, mediante la denominación de dicha actividad como actividad administrativa neopolicial. En efecto:

...el Derecho administrativo deja de ser en buena medida un Derecho prestacional y se convierte en un derecho eminentemente policial. Entra en crisis la noción tradicional de servicio público, asociada a la gestión directa o indirecta de la Administración, y cobran renovada importancia la regulación, la inspección, la autorización o la sanción, en definitiva, los instrumentos que se ponen a disposición de la Administración para velar porque los ciudadanos no contraríen con su actuación el interés general. Pero se trata de un Derecho administrativo policial distinto del decimonónico, puesto que la regulación actual no impone ya meros límites externos, de mínimos. Al contrario, se trata de un conjunto de obligaciones que condicionan intrínsecamente las distintas actividades, en concordancia con la concepción actual del interés general "...que incluye no solo el mantenimiento del orden público, sino -entre otros valores- el buen funcionamiento de los mercados, la defensa del medio ambiente, de los derechos de los trabajadores o de los consumidores" (Mir, 2004, 116).

Conforme con lo expresado en el referido artículo 32 de la LOS (1998), la actividad administrativa de contraloría sanitaria de alimentos comprende actividades de registro, análisis, inspección, vigilancia y control sobre los procesos de producción, almacenamiento, comercialización, transporte y expendio de bienes de consumo humano y sobre los materiales, equipos, establecimientos e industrias destinadas a actividades relacionadas con la salud. Dichas actividades configuran en su esencia actividades de ordenación, puesto que la finalidad de esas actividades es regular por razones de sanidad las actividades desarrolladas por los operadores económicos que interactúan en el sector de producción y comercialización de alimentos. En ese sentido lo expresa Manteca Valdelande al señalar que "...la función administrativa de policía alimentaria ha tenido y tiene como finalidad tanto la prevención como la represión de peligros para la salud, derivados de actividades de operadores e industrias relacionadas con la alimentación" (2010, 3).

De acuerdo con las consideraciones expuestas, la actividad de control sanitario de alimentos es una actividad típica de policía administrativa y dicho carácter se observa tanto en las formas que la misma actividad asume como en los fines que dicha actividad persigue. La actividad de contraloría sanitaria de alimentos se configura entonces como la intervención administrativa en la actividad particular de producción y comercialización de alimentos con el fin de verificar que dicha actividad de producción y comercialización de alimentos se ajuste a las exigencias del interés público, el cual se encuentra determinado en este caso por el contenido del derecho constitucional de protección a la salud de los consumidores. Las formas bajo las cuales la Administración Pública ejerce este control administrativo se encuentran determinadas esencialmente por el régimen de autorizaciones administrativas previsto en el RGA (1959) y en las NCRGA (1996). Sin embargo, esta actividad de policía administrativa identificada como la contraloría sanitaria de alimentos debe desarrollarse dentro de los parámetros constitucionales que determinan su contenido y alcance, como lo son el derecho constitucional a la protección de la salud, de acceso a productos de calidad y a la seguridad alimentaria, previstos en los artículos 83, 117 y 305 de la CRBV.

III. LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE SANIDAD ALIMENTARIA

A. EL CONCEPTO DE POTESTAD ADMINISTRATIVA

Como vimos, corresponde al Estado venezolano el deber fundamental de tutelar la salud de las personas (artículo 83, CRBV); garantizar el acceso de

las personas a bienes de calidad (artículo 117, CRBV) y garantizar la seguridad alimentaria (artículo 305, CRBV). Fundado en los referidos derechos constitucionales, corresponde al Estado el deber de establecer un modelo de acción pública que alcance la ordenación, vigilancia y control de los aspectos sanitarios involucrados en la producción y comercialización de alimentos.

Las potestades administrativas son los medios jurídicos concretos que sirven a la Administración Pública para llevar a cabo su actividad. Si la Administración Pública procura realizar una actividad administrativa eficaz “...debe contar con unos instrumentos o medios jurídicos, que son precisamente las potestades administrativas, de manera que se convierten en instrumento de que se vale la Administración Pública para el logro de los objetivos que le han sido encomendados” (Araujo-Juárez, 2007, 647).

En relación con la atribución de determinados poderes a la Administración Pública a fin de que esta pueda alcanzar los cometidos que le han sido encomendados, se ha señalado que la Administración, para poder realizar esas funciones y los cometidos estatales que a ellas se adscriben, necesita disponer de poderes o prerrogativas para cumplir integralmente con los fines de bien común que persigue el Estado. Tales poderes se denominan en el lenguaje técnico potestades, y su conjunto configura el llamado *pouvoir administratif* (Cassagne, 1996, 116).

En efecto, la actividad de la Administración Pública se materializa mediante el ejercicio de potestades, conforme lo precisa Araujo-Juárez, la Administración:

...actúa ejercitando potestades, y como la Administración Pública no puede actuar sin previa habilitación legal, y esa actuación es ejercicio de potestades, la función de la ley es posibilitar la actuación administrativa, atribuyéndole las

potestades necesarias. De manera que todas las acciones singulares del Poder Público, y, en especial, las que realiza la Administración Pública, necesitan de una condición, y esta no será otra que la existencia de una ley previa que determine el contenido y la extensión, así como el alcance de esas potestades administrativas (2007, 648).

Sobre los efectos de las potestades administrativas, debe señalarse que su consecuencia fundamental es que "...produce un cambio en la esfera jurídica de sujetos distintos de quien la actúa, cambio que es totalmente independiente de la voluntad de dichos sujetos (...) la potestad se caracteriza porque proyecta efectos sobre terceros con independencia de su voluntad" (De la Cuétara, 1986, 40).

Partiendo desde este óptica de estudio, puede observarse que la potestad administrativa implica una "...situación de poder que habilita a su titular para imponer conductas a terceros mediante la constitución, modificación o extinción de relaciones jurídicas o mediante la modificación del estado material de cosas existente" (Santamaría, 2002, 397).

Para Romano (2002, 223), el poder en sentido estricto (o potestad) y el derecho subjetivo:

...entrarían en el *commune genus* de los poderes en sentido amplio, atribuidos por el ordenamiento jurídico en orden a bienes o intereses protegidos por él, y serían, por consiguiente, ambas manifestaciones y explicaciones de capacidad; pero el primero se desenvolvería en una dirección o aspecto genérico, no tendría objetos singularmente determinados, no se resolvería en pretensiones hacia otros sujetos y, por lo tanto, no sería correlativo a obligaciones, mientras que el derecho subjetivo se desenvolvería siempre en una concreta y particular relación jurídica con una determinada cosa o frente a determinadas personas que, por el contrario, tendrían obligaciones correspondientes (2002, 223).

Sin embargo, este poder de actuación atribuido a la Administración Pública para que pueda llevar a cabo sus cometidos y que la habilita para producir efectos jurídicos en sujetos distintos a ella, debe ser lo suficientemente expreso, de manera que no se configure en un poder de actuación desmedido que pueda derivar en la lesión de los derechos de las personas sobre las que dicha potestad es actuada. Por ello, las potestades:

...ni son, ni pueden lógicamente ser, ilimitadas, incondicionadas y absolutas, sino estrictamente tasadas en su extensión y en su contenido, y que sobre esta limitación se articula una correlativa situación jurídico-activa de los ciudadanos. Es este un principio capital en la concepción actual del Estado de Derecho (García y Fernández, 2004, 453).

La potestad administrativa articula un poder de actuar frente a círculos genéricos de sometidos, el cual se manifiesta en la posibilidad de producir efectos jurídicos que tales sometidos han de soportar. Así, la potestad administrativa constituye el instrumento jurídico adecuado para efectuar la conversión del poder público en técnicas jurídicas precisas (García y Fernández, 2004, 452).

Es pues la potestad administrativa el instrumento jurídico que habilita a la Administración Pública para actuar. Sin embargo, no se trata de un poder de actuación desmedido, pues su contenido y alcance estará limitado por el respeto a los derechos fundamentales de los sujetos a quienes sirve: los ciudadanos. La actuación de la Administración Pública mediante el ejercicio de potestades debe observar el alcance y límites que las técnicas concretas de intervención le imponen, esto es, el respeto y observancia frente a los derechos de las personas en virtud de los principios de *favor libertatis* y proporcionalidad de la actividad administrativa. Es la potestad administrativa,

instrumento positivo que habilita y delimita el poder de actuación de la Administración frente a los sujetos privados.

La actividad de policía, por ello, responde a una típica potestad, que manera unilateral que crea, extingue o modifica relaciones jurídico-subjetivas, a través de una actividad que, en resumen, abarca varias fases, pudiendo distinguirse (i) potestad de inspección, orientada a dejar constancia de los hechos relevantes relacionados con alimentos; (ii) la potestad de adoptar órdenes y medidas de coacción, y (iii) la potestad sancionadora. También podemos ubicar a (iv) la potestad reglamentaria, que no es como tal una forma de la actividad de policía, pero a través de ella se desarrolla normativamente el ejercicio de esa potestad.

- **Caracteres de la Potestad Administrativa**

La potestad administrativa es un poder jurídico "...en cuanto lo confiere el ordenamiento jurídico, y es jurídico dentro del ámbito en que dicho ordenamiento lo contempla, lo regula en su contenido y efectos, y lo tutela" (Romano, 2002, 247). El ordenamiento jurídico que lo instituye regula su atribución al mismo tiempo que su contenido y alcance frente a los sujetos privados ante a los cuales puede ser potencialmente ejercido; "...la potestad no se genera en relación jurídica alguna, ni en pactos, ni en negocios jurídicos o actos o hechos singulares, sino que procede directamente del ordenamiento" (García y Fernández, 2004, 449).

La potestad siempre se exterioriza mediante actos expresos de voluntad. Es intrasmisible. Sin embargo, puede ser objeto de delegación. La adquisición de la potestad solo puede ser a título originario. La potestad es imprescriptible, no obstante, su ejercicio puede estar sometido a caducidad. La potestad es general, puede llegar a crear una relación jurídica, pero la potestad no forma parte de ella, solo la precede. La potestad "...no recae sobre ningún objeto específico y determinado (...) consiste en la posibilidad abstracta de producir efectos jurídicos, de donde eventualmente pueden surgir, como una simple consecuencia de su ejercicio, relaciones jurídicas particulares" (García y Fernández, 2004, 449). La potestad no puede configurarse como un elemento o momento de la relación jurídica que con fundamento en ella puede derivarse.

Sobre la distinción entre poder y potestad, aun cuando es frecuente su indistinta enunciación en los textos jurídicos positivos, debería hablarse propiamente de potestades "...cuando su titular aparece investido de una autoridad (...) mientras que cuando falta este elemento de la autoridad y consiguiente posición de superioridad o supremacía, se ha usado más frecuentemente la palabra genérica 'poder'" (Romano, 2002, 247).

La potestad es inagotable. Al contrario, se reafirma y consolida mediante su ejercicio. Se diferencia del derecho subjetivo en tanto que "...los derechos subjetivos son poderes que se despliegan y se contienen dentro del círculo de una actual y concreta relación con una cosa determinada o con otros sujetos igualmente determinados" (Romano, 2002, 241). Conforme lo precisan García y Fernández "...a la potestad no corresponde ningún deber, positivo o negativo, sino una simple sujeción o sometimiento de otros sujetos (...) a soportar sobre su esfera jurídica los eventuales efectos derivados del ejercicio de la potestad" (2004, 450).

Las potestades son inalienables, intrasmisibles, irrenunciables y no modificables "... porque son indisponibles por el sujeto en cuanto creación del Derecho objetivo supraordenado al mismo (García y Fernández, 2004, 451). Cualquier alteración en su conformación debe proceder estrictamente de la Ley, como se deriva del concepto de competencia del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (2008).

B. LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS TÍPICAS DEL CONTROL SANITARIO DE ALIMENTOS

Conforme lo establece el RGA (1959) en su artículo 1, corresponderá al MPPS todo lo relacionado con la higiene de la alimentación y, en consecuencia: autorizar o prohibir la fabricación, importación, exportación, almacenamiento, venta y consumo de alimentos; establecer, cuando lo considere necesario, las condiciones y características particulares de cada alimento, mediante resolución especial; calificar los alimentos que por su naturaleza y propiedades deben ser sometidos al régimen legal de los medicamentos; fijar las cantidades que deberán ser abonadas al Fisco Nacional para resarcir a éste de los gastos que ocasione la tramitación de peticiones relacionadas con el registro de alimentos; determinar las condiciones sanitarias que deberán reunir la fabricación, transporte, almacenamiento, venta y consumo de alimentos, y fiscalizar el cumplimiento de dichas condiciones; decomisar preventivamente aquellos alimentos sobre cuyo estado y condiciones sanitarias, existieren sospechas y mientras duren éstas; destruir o desnaturalizar, sin lugar a compensación, todo alimento que se considere impropio para el consumo humano; estudiar los problemas sanitarios relacionados con la alimentación; hacer recomendaciones a los departamentos ministeriales correspondientes y suministrar los datos

técnicos necesarios en todo cuanto se refiera a: regulación de precios de los alimentos, exoneración de derechos arancelarios de los productos alimenticios, producción agrícola y pecuaria, y cualquier otra actividad que, en función de factores económicos, tenga por objeto mejorar la alimentación y en general estudiar y adoptar cualquier otra medida sanitaria que se considere conveniente para el mejoramiento de la alimentación en el país.

Tal como puede observarse de la enunciación de funciones contenidas en el referido RGA (1959), las potestades administrativas atribuidas a la Administración Pública en materia de higiene y sanidad de alimentos configuran esencialmente potestades de reglamentación, potestades de inspección y potestades de sanción, las cuales conforme con la teoría general de la actividad administrativa, pueden considerarse como parte integrante de la actividad de ordenación desplegada por la Administración Pública.

- **La Potestad Reglamentaria**

En Venezuela, el fundamento constitucional de la potestad reglamentaria se encuentra contenido en el artículo 236, 10 de la Constitución, el cual expresamente señala que el ejercicio de la potestad reglamentaria es una función atribuida al Presidente de la República, quien deberá ejercerla sin alterar el espíritu, propósito y razón de la Ley. Conforme lo establece Brewer (2005,34), ello significa que el Presidente de la República “puede reglamentar las leyes, lo que no implica que tenga una potestad exclusiva

para dictar actos administrativos de efectos generales, pues otros órganos del Estado, en ejercicio del Poder Público, pueden hacerlo”.

En razón de ello los actos administrativos de efectos generales “...pueden emanar de otros órganos de la Administración Pública como los Ministros, que son órganos directos del Presidente de la República, los cuales tienen potestad normativa en las materias que le asigna la ley” (Brewer, 2005, 34)

Siendo ese su basamento constitucional, el fundamento legal de la potestad reglamentaria de la Administración Pública se encuentra contenido en el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), publicada en la Gaceta Oficial número 5.890 del 31 de julio de 2008. Dicho artículo establece que el ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración corresponde al Presidente de la República en Consejo de Ministros. Sobre el contenido y alcance de la potestad reglamentaria, el referido artículo 88 de la ley precisa que los reglamentos no podrán regular materias objeto de reserva de ley, ni infringir normas con dicho rango. Además, sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, cánones u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.

Con relación al ejercicio de la potestad reglamentaria, el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (2008) precisa que corresponderá a los órganos superiores de dirección del nivel central de la Administración Pública Nacional ejercer la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley, debiendo ejercer el control de la actividad y de las políticas

desarrolladas por los órganos inferiores, a los cuales evaluarán en su funcionamiento, desempeño y resultados.

La potestad reglamentaria se configura entonces como el poder atribuido por el ordenamiento jurídico a la Administración Pública para crear normas jurídicas, la cual siguiendo el criterio tradicional de clasificación de las potestades jurídico administrativas, corresponde a la categoría de las potestades innovadoras en tanto su objeto es innovar en el Derecho mediante la creación de normas jurídicas nuevas, siempre en el marco del espíritu, propósito y razón de la ley que está llamada a desarrollar. “La característica de los reglamentos como actos administrativos es, en primer lugar, que son actos dictados en ejecución indirecta y mediata de la Constitución, y directa e inmediata de la legislación; por ello, como todo acto administrativo, siempre son de carácter sublegal.” (Brewer, 2005, 32).

Sobre el reglamento, García y Fernández señalan que el mismo “...no es ni una ley material ni un acto administrativo general; es, sin duda, un *quid aliud* frente a esas dos instituciones más comunes y conocidas” (2004, 187). Asimismo, sobre la diferenciación de la figura del reglamento con la del acto administrativo, los mismos autores precisan que “El Reglamento innova el ordenamiento, el acto [administrativo] se limita a aplicar el ordenamiento a un supuesto dado o por dicho ordenamiento previsto” (2004, 187). El Reglamento es innovador, crea normas jurídicas nuevas y en determinados casos deroga normas jurídicas previstas en un reglamento anterior que este último viene a sustituir. En cambio, los actos administrativos tienen por objeto aplicar las normas de un ordenamiento jurídico ya existente.

Sobre los límites de la potestad reglamentaria (Brewer, 2005, 38) ha señalado que por tratarse de actos administrativos de efectos generales

“...los reglamentos son siempre de carácter sublegal, es decir, sometidos a la ley, por lo que su límite esencial deriva de la reserva legal”. Así, el fundamento jurídico positivo de los límites que debe observar la Administración en ejercicio de la potestad reglamentaria, se encuentran contenidos en la LOAP (2008), artículo 88, el cual establece que los reglamentos no podrán regular materias objeto de reserva legal, ni infringir normas con dicho rango, precisando que sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones. En materia de sanidad e higiene de los alimentos, la tipificación de las faltas e infracciones administrativas, así como de las respectivas sanciones y medidas accesorias a dichas sanciones se encuentra contemplada en el RGA “...el cual tiene carácter de Decreto-Ley al ser promulgado por la Junta de Gobierno de la época de transición post-dictadura” (FAO/OMS, 2005, 3).

El procedimiento para la elaboración de los reglamentos es descrito en la LOAP (2008) mediante su artículo 89, el cual precisa que la competencia para iniciar el procedimiento de elaboración de un nuevo reglamento corresponderá al Ministerio competente según la materia mediante la elaboración del correspondiente proyecto al que se acompañará un informe técnico y un informe sobre su impacto o incidencia presupuestaria. Establece la LOAP (2008) el mandato legal en cabeza del Ministerio del ramo encargado de la elaboración del reglamento, la recopilación de los informes, dictámenes, estudios y consultas que se estimen convenientes para garantizar la eficacia y la legalidad del texto. Una vez concluida la elaboración del texto, establece la ley la obligatoriedad de llevar a cabo el procedimiento de consulta pública del mismo, el cual deberá verificarse siguiendo las previsiones del artículo 137 de la LOAP (2008), a fines de garantizar el derecho de participación de las personas.

La aprobación de los reglamentos es una atribución conferida al Presidente según mandato constitucional del señalado artículo 236, 10 de la Constitución, así como un mandato legal del artículo 88 de la LOAP (2008). Una vez aprobado, el mismo deberá ser publicado mediante Gaceta Oficial de la República, conforme con el principio jurídico administrativo de publicidad normativa, contenido en el artículo 12 de la LOAP (2008). Adicionalmente, establece la LOAP (2008) en su artículo 90 como un mandato para el titular de la potestad reglamentaria, el deber de aprobar el o los reglamentos necesarios para la eficaz aplicación y desarrollo de las leyes dentro del año inmediatamente siguiente a su promulgación.

Corresponde entonces al MPPS, en razón de su área de competencia y atribuciones definidas en el artículo 17 del Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional, número 6.732 publicado en Gaceta Oficial número 39.202 del 17 de junio de 2009, la competencia para llevar a cabo el procedimiento de elaboración de reglamentos en materia de higiene y sanidad de los alimentos destinados al consumo humano, el cual deberá ser aprobado por el Presidente de la Republica en Consejo de Ministros (artículo 88 LOAP) (2008) y luego debidamente publicado en Gaceta Oficial de la República (artículo 12, LOAP) (2008).

El ejercicio de la potestad reglamentaria en materia de higiene y sanidad de los alimentos configura el principal medio que tiene la Administración Pública sanitaria para la ordenación del sector económico alimentario. A través de ella, la Administración establece las condiciones sanitarias en que dicha actividad puede ser desarrollada así como las características de higiene e inocuidad que los alimentos deben observar para su segura comercialización y expendio final al consumidor. Tal como lo precisa Manteca Valdelande, los

reglamentos “...son la principal manifestación de la policía administrativa de carácter preventivo por cuanto regulan las actividades y la composición de los alimentos así como sus manipulaciones y las obligaciones del sector alimentario.” (2010, 2).

- **La Potestad Inspectora**

La inspección administrativa se configura como un mecanismo de comprobación que tiene la Administración Pública para recabar determinada información sobre una actividad particular desarrollada por sujetos privados. Su finalidad es verificar que determinadas actividades privadas, debido a su potencial incidencia en la colectividad, sean desarrolladas en conformidad con el ordenamiento jurídico. La inspección administrativa se erige pues “...como una función, una verdadera potestad de la Administración; y ello porque cuando hablamos de inspección admitimos que existe una obligación del ciudadano de soportar la injerencia administrativa en su esfera de actuación” (Rivero, 2000, 75).

El crecimiento de la Administración pública determina “...un incremento de la actividad de policía, para velar por el cumplimiento de la profusa normativa reguladora de las relaciones sociales, y su necesidad es evidente” (Rivero, 2000, 58). Según Moncada, la inspección administrativa es el medio jurídico idóneo de control sobre las actividades particulares, puesto que “...insertar en una actividad privada un elemento de control administrativo es el mejor modo de garantizar la observancia de los criterios legislativos sobre el

desarrollo de la industria, del comercio, de la educación” (1959, c.p. Rivero Ortega, 2000).

Conforme lo señala Brewer, la actividad de inspección realizada por la Administración Pública:

...es una actividad del Estado esencialmente preventiva (...) y por tanto, implica la adopción de medidas de seguridad, de regulación de actividades que representen peligro al orden público, y la adopción de medidas para preservar ese orden. De allí que la actividad de vigilancia sea fundamental dentro de la actividad de policía para prevenir manifestaciones contrarias al orden público” (1991, 53).

El Reglamento General de Alimentos (1959) establece en su artículo 24, referido a la inspección de alimentos, que las autoridades sanitarias podrán inspeccionar en cualquier momento los establecimientos en donde se elaboren, depositen o expendan alimento, así como los vehículos en los cuales se transporten. El propietario y cualquier persona que preste servicios en dichos establecimientos o transportes, están en la obligación de suministrarles todo dato que al respecto les sea requerido. Sobre la obligación del sujeto privado de proveer la información que le sea requerida, Rivero señala que la Administración Pública “...puede recabar datos de un sujeto concreto -persona natural o jurídica- y éste debe colaborar de forma positiva en las tareas de indagación” (2000, 75).

Como una garantía para el sujeto privado cuya actividad económica en el ámbito alimentario es objeto de inspección, el Reglamento General de Alimentos (1959) precisa que los funcionarios sanitarios encargados de la inspección de alimentos, deberán portar un documento de identidad expedido por el MPPS (artículo 25 RGA). Sin embargo, dicho artículo de igual forma precisa que si una vez acreditada su condición les fuera negada u

obstaculizada la función inspectora, el funcionario podrá recurrir al apoyo de la Fuerza Pública para lograr el efectivo cumplimiento de su misión.

En ese mismo sentido, el artículo 29 de las Normas Complementarias del Reglamento General de Alimentos (1996), referido a la inspección sanitaria, establece que los funcionarios sanitarios encargados de la inspección de alimentos deberán presentar, además del documento de identidad expedido por el MPPS, la respectiva orden de inspección, autorizada por el funcionario competente de dicho Ministerio, en el cual se indicará el vehículo o establecimiento objeto de la inspección, así como el motivo de la misma.

Durante el desarrollo de la actividad inspectora, las autoridades sanitarias podrán tomar para su análisis muestras de alimentos elaborados o en proceso de elaboración, así como también de las sustancias y utensilios que se utilicen en su preparación (artículo 26, RGA), teniendo la obligación el funcionario que realiza la inspección de colocar en cada una de las muestras tomadas un precinto que contendrá la firma del propietario o encargado del establecimiento, la del funcionario que tome la muestra y la fecha, siendo que las muestras deberán ser tomadas por duplicado dejando una en poder del propietario (artículo 27, RGA), lo cual se presenta como una garantía para el propietario del establecimiento.

Los funcionarios designados para tomar las muestras de alimentos, levantarán actas en formularios numerados y acreditados con la firma de la autoridad sanitaria local; en ellos se especificarán los datos concernientes a la muestra tomada, la existencia total del producto, la dirección del establecimiento, el nombre del expendedor, almacenista o fabricante y la forma en que fueron tomadas, así como cualquier otro dato que pudiera ser útil a la investigación que se pretende realizar (artículo 28, RGA).

Asimismo, en cada caso, estas actas, se levantarán por duplicado, debiendo firmarlas el funcionario encargado de tomar la muestra y el propietario o encargado del establecimiento. Un ejemplar junto con el duplicado de la muestra será entregado al interesado y el otro junto con la muestra, a la autoridad sanitaria local, quien ordenará los exámenes que considere necesarios o convenientes (artículo 28, RGA) En el caso de que el propietario o encargado del establecimiento no supiere firmar podrá hacerlo en su nombre la persona que él designe. Si se negase a firmar, el funcionario de sanidad lo hará constar así en el acta (artículo 29, RGA).

Es importante recordar que la potestad de inspección no puede derivar en la imposición de sanciones, en tanto para ello será preceptivo iniciar, previamente, el correspondiente procedimiento administrativo.

- **La Potestad Sancionadora**

En relación con la potestad sancionadora de la Administración Pública y sus fundamentos jurídicos, Nieto (2005) precisa que la potestad sancionadora de la Administración ha sido considerada tradicionalmente como un elemento esencial de la Policía. Siendo sólo a partir del constitucionalismo que cambiaron profundamente las concepciones dominantes, puesto que "...el desprestigio ideológico de la Policía arrastró consigo inevitablemente el de la potestad sancionadora de la Administración, cuya existencia terminó siendo negada en beneficio de los Jueces y Tribunales, a los que se reconocía el monopolio estatal de la represión" (Nieto, 2005, 25).

Con ocasión a la premisa que señala como fundamento de la potestad sancionadora de la Administración Pública a la actividad administrativa de policía, se ha señalado que tal creencia puede ser considerada hoy en día como un anacronismo. Sin embargo, Nieto no deja de observar que:

...ello no evita que subsista una duda inquietante a propósito de lo que en el fondo no es sino una reformulación de la vieja tesis: quien tiene la potestad de ordenar, de mandar y prohibir, ha de tener también la potestad de sancionar, como potestad añeja e inseparable de la anterior, dado que sin la segunda parece que la primera ha de resultar inoperante. Este es un sentimiento firmemente asentado en la conciencia jurídica y que la experiencia abona puesto que sin sanción la orden se convierte en letra muerta (2005, 95).

Señala Santamaría (2002) que la potestad sancionadora de la Administración opera de modo sectorializado y la disciplina material y el procedimiento concreto para la imposición de las sanciones se regula en cada una de las leyes reguladoras de los distintos sectores de actuación administrativa, así como en sus respectivos reglamentos. Tal es el caso de la potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de higiene e inocuidad alimentaria, cuyo fundamento legal se encuentra en el Decreto-Ley número 525 contentivo del Reglamento General de Alimentos y su desarrollo reglamentario en las Normas Complementarias del Reglamento General de Alimentos.

La sanción administrativa, en sentido técnico, existe sólo cuando a la conducta ilícita se anuda la imposición de una privación de derechos con una finalidad represiva de la infracción y preventiva o disuasoria de conductas similares, sin que dicha privación deba guardar una relación cuantitativa exacta con el volumen del daño causado (Santamaría, 2002, 380).

La garantía fundamental de reserva legal de la sanción administrativa, prevista en el artículo 49.6 de la CRBV (1999) establece que ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes. Conforme con dicho mandato constitucional, toda norma de contenido sancionador debe tener su fundamento en una norma de rango legal. Sin embargo, esta reserva de ley que deben guardar las sanciones no es absoluta, por cuanto permite que la sanción teniendo la debida cobertura legal, pueda ser objeto de posterior desarrollo y especificación mediante normas reglamentarias, siempre que el referido desarrollo conserve su carácter subordinado a la ley. El principio de reserva legal en materia sancionadora "...no impide que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley". (Santamaría, 202, 385).

Dicha exigencia constitucional sobre la reserva legal de la sanción es observada en el régimen jurídico sanitario de los alimentos, en tanto el sistema sancionador en materia de higiene e inocuidad alimentaria se encuentra previsto en el Decreto-Ley número 525 contentivo del Reglamento General de Alimentos (1959), siendo que su desarrollo reglamentario, con pleno subordinamiento a la Ley, lo prevé las Normas Complementarias del Reglamento General de Alimentos (1996).

El principio de tipicidad de la sanción refiere a la exigencia de "...descripción específica y precisa, por la norma creadora de las infracciones y las sanciones, de las conductas concretas que pueden ser sancionadas, y del contenido material de las sanciones que pueden imponerse por la comisión de cada conducta..." (Santamaría, 2002, 386).

Conforme con el principio de prescripción en materia sancionatoria, el cual refiere a la necesidad de que toda norma de contenido sancionador debe tener una correlativa previsión normativa que establezca los plazos para la extinción de la facultad de sancionar de la Administración Pública. El transcurso del lapso de prescripción sin que la Administración haya hecho uso de su potestad sancionadora, producirá la extinción de la facultad de sancionar de la Administración en ese particular caso.

El principio de responsabilidad en el régimen jurídico administrativo sancionador "...consiste en un juicio personal de reprochabilidad dirigido al autor de un delito o falta" (Parada en Santamaría, 2002, 389). Esto quiere decir que, con fundamento en la garantía de la presunción de inocencia reconocida en el artículo 49 constitucional, la imposición de sanciones requiere acreditar la culpabilidad del sujeto investigado.

El principio de proporcionalidad de la actividad sancionadora de la Administración Pública refiere a la adecuación que debe guardar la sanción administrativa a aplicar con la infracción cometida por el sujeto, pues "...debe haber una proporción entre la actividad administrativa y el hecho que la provoca (...) es decir, correspondencia entre los motivos fácticos que provocan la actuación y la medida concreta" (Brewer, 1991, 63).

El principio de Non bis in ídem "...supone (...) la *exclusión de la posibilidad de imponer en base a los mismos hechos dos o más sanciones administrativas o una sanción administrativa y otra de orden penal*; esta regla prohibitiva surge históricamente como reacción a la práctica criminal del Estado absoluto y, por evidencia, no ha sido apenas objeto de refrendo en los textos legales" (Santamaría, 2002, 394). La aplicación de este principio exige la identidad de sujeto, hecho y fundamento.

El régimen de sanciones aplicable en materia de higiene e inocuidad alimentaria se encuentra previsto en el -así considerado- Decreto-Ley contentivo del Reglamento General de Alimentos (1959), el cual prescribe como principales medidas sancionatorias la clausura o prohibición de establecimientos, expendios y vehículos relacionados con la producción y comercialización de alimentos cuando la Autoridad Pública Sanitaria observe deficiencias que constituyan peligro para la salubridad de los alimentos; cuando exista renuencia en el cumplimiento de instrucciones impartidas por las autoridades sanitarias; cuando los procedimientos de fabricación, depósito expendio o transporte de alimentos, no se ajusten a las prescripciones sanitarias y cuando los alimentos fabricados, en depósito, en transporte u ofrecidos a la venta, hayan sido prohibidos por no reunir las condiciones exigidas por el RGA o cualquier otra disposición legal (artículo 13, RGA). La aplicación de la medida sancionatoria de clausura o prohibición prevista en el RGA no excluye la aplicación de cualquier otra medida de contenido sancionador prevista en el ordenamiento jurídico sanitario de los alimentos.

Las medidas sancionatorias de clausura o prohibición previstas en el RGA, tienen como objeto de control sanitario los establecimientos, expendios y vehículos relacionados con la actividad alimentaria, ante lo cual puede apreciarse que el objeto de este tipo de medidas sancionatorias recae sobre la observancia y cumplimiento, por parte de los operadores económicos de la industria de alimentos, respecto de las previsiones legales y reglamentarias sobre las condiciones sanitarias de operatividad que deben guardar los establecimientos, expendios y vehículos utilizados durante las fases de producción y comercialización de la cadena alimentaria. Dichas condiciones sanitarias de operatividad se encuentran previstas en instrumentos normativos como las Normas sobre Prácticas para la Fabricación,

Almacenamiento y Transporte de Envases, Empaques y/o artículos destinados a estar en Contacto con Alimentos (Gaceta Oficial número 38.678 del 8 de mayo 2007); Normas de buenas prácticas de fabricación, almacenamiento y transporte de alimentos para consumo humano (Gaceta Oficial número 36.081 del 7 de noviembre de 1996) y Resolución sobre Requisitos para el Otorgamiento de Permiso Sanitario para establecimientos y vehículos para alimentos (Gaceta Oficial número 5.097 del 18 de septiembre de 1996).

Además de las medidas sancionatorias de clausura y prohibición, el RGA contempla la medida sancionatoria consistente en el comiso de alimentos. Como se observa, el objeto de control de esta medida serán los alimentos en sí y no la actividad de producción y comercialización de alimentos como ocurre con las medidas de clausura y prohibición, donde el objeto de control serán los establecimientos, expendios y vehículos. El supuesto configurador de la infracción al cual será aplicable el comiso de alimentos sin ninguna compensación, será el ofrecimiento de alimentos para el consumo humano que infrinjan las disposiciones previstas tanto en el RGA como en cualquier otra norma del ordenamiento jurídico sanitario de alimentos. En dicho caso, cuando las causas que motivaron el comiso fueren subsanadas a satisfacción de la autoridad pública sanitaria y dentro del plazo previsto para ello, la medida de comiso preventivo podrá ser levantada (artículo 44, RGA).

Una vez practicado el comiso y dependiendo de las condiciones sanitarias de los alimentos objeto de la medida, sus consecuencias pueden variar. En el caso de los alimentos decomisados respecto de los cuales la autoridad pública sanitaria observe que no sirven para el consumo humano pero puedan ser utilizados para otros fines compatibles con el resguardo de la salud pública, a juicio de la autoridad sanitaria podrán ser devueltos a su

dueño previa desnaturalización. De no ser este el caso, se procederá a la destrucción de los alimentos. En ambos casos, la desnaturalización o destrucción de los alimentos se realizarán a expensas del infractor (artículo 45, RGA).

Cuando el objeto de la medida de comiso sean alimentos importados y las causas que dieron origen al comiso no fueren subsanadas, se permitirá la reexportación de los alimentos a solicitud de su dueño, siempre que la reexportación o almacenaje de dichos alimentos no constituya peligro para la salud pública o molestia evidente. Sin embargo, una vez vencido el plazo otorgado para la reexportación de los alimentos sin que este se hubiere notificado, se procederá a desnaturalizar o destruir los alimentos decomisados (artículo 46, RGA). Asimismo, el solicitante quedará obligado a presentar ante la autoridad sanitaria el documento de Aduana que compruebe la reexportación. La reexportación de alimentos se regirá por lo establecido en la Ley Orgánica de Aduanas y su Reglamento (artículo 33, NCRGA).

Siendo el comiso una medida que la autoridad sanitaria adopta con un carácter preventivo, pues el objeto es que los responsables de los alimentos decomisados subsanen las causas que originaron la medida, el mismo puede convertirse en una medida definitiva cuando las causas que lo motivaron no fueren subsanadas y no se procediese a la reexportación, para el supuesto de los alimentos importados.

Aun cuando el comiso ha sido considerado, tradicionalmente, una medida que puede dictar la Administración (Brewer-Carías), debería ser concebida únicamente como una medida de orden penal, que solo puede ser adoptada por el Poder Judicial.

En todo caso, el procedimiento del comiso exige el levantamiento de un acta en la cual constarán sus causas y se indicará si éstas son subsanables o no. El acta se levantará por triplicado y será firmada por el funcionario que haya practicado el comiso, por dos testigos mayores de edad y por la parte interesada.

Si dicha parte se negare a suscribir el acta, deberá dejarse constancia de dicha negativa y en todo caso podrá apelarse del mismo en el término de cinco días hábiles contados a partir de la fecha del acta, por ante el Ministro del Poder Popular para la Salud, indicando en el escrito de apelación las razones que aducen y acompañando un ejemplar del acta. La decisión del Ministro, si confirmare el comiso, podrá ser apelada por ante las Cortes Contencioso- Administrativas en el término de diez días hábiles contados a partir de la decisión. Asimismo, la parte perjudicada por un comiso declarado improcedente, tendrá derecho a indemnización de conformidad con la ley (artículo 47, RGA). Asimismo, el comiso no excluye la imposición de las penas fijadas en el RGA (48).

Aparte del comiso, el régimen de sanciones en materia sanitaria previsto en el RGA establece en el artículo 49 que las infracciones cometidas contra las disposiciones de dicho RGA serán penadas de conformidad con lo establecido por el artículo 19 de la entonces vigente Ley de Sanidad Nacional, el cual prescribía el método para la aplicación de las multas.

En relación con el procedimiento que debe seguir la autoridad pública en materia de sanidad alimentaria para imponer una multa, el artículo 50 establece que el funcionario autorizado para imponer la multa deberá dictar una resolución motivada, previo levantamiento de acta donde se informe detalladamente los hechos relacionados con la infracción y la cual deberán

firmar el funcionario y el contraventor. Dicha resolución se notificará al multado, pasándole copia de ella, junto con la correspondiente planilla de liquidación, a fin de que consigne la totalidad del monto de la multa en el lapso de diez días siguientes a la notificación, más el término de distancia ordinario, si hubiere lugar a ello.

Es el artículo 30 de las NCRGA el que precisa la distinción entre el comiso preventivo o definitivo, estableciendo que el comiso será de carácter preventivo mientras se comprueban las causas que originaron el comiso y de carácter definitivo cuando se haya comprobado que el alimento no es apto para el consumo humano o para la venta.

Para el caso del comiso preventivo, cuando las causas que lo originaron no se encuentren tipificadas en los supuestos previstos en los artículos 4 y 5 de las NCRGA, las cuales describen como alimentos no aptos para el consumo humano cuando estos hayan excedido su fecha de vencimiento; cuando se trate de alimentos nocivos, alterados o contaminados (artículo 4, NCRGA) y cuando los alimentos no se consideren aptos para la venta, como sería el caso de los alimentos manufacturados que no estén registrados en el MPPS; cuando los alimentos que requieren permiso de importación y que hayan sido importados sin el cumplimiento de este requisito; cuando los alimentos comercializados por importadores no autorizados por el MPPS y cuando se trate de alimentos adulterados o falsificados (artículo 5, NCRGA). Una vez subsanadas las causas que originaron el comiso preventivo se levantará el comiso. Cuando las causas que dieron origen al comiso preventivo de los alimentos no fueren subsanadas, los alimentos decomisados ahora definitivamente serán destruidos o desnaturalizados (artículo 31, NCRGA).

Conforme con el principio de motivación de los actos administrativos (artículo 18, LOPA) el cual prescribe la obligación para la Administración Pública de incluir en sus actos administrativos una expresión sucinta de los hechos ocurridos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes y con fundamento asimismo en el artículo 32 de las NCRGA, la autoridad pública sanitaria para practicar los comisos, debe insertar en el acta que levante al efecto, las razones en las cuales fundamenta su decisión con indicación de la infracción cometida.

La Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia del 25 de julio de 1990, caso: *Compagnie Generale Maritime vs. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*, Coordinación Regional de Higiene de los Alimentos del Estado Zulia, en relación con la categorización del comiso de alimentos, precisó lo siguiente:

...la calificación del comiso como "preventivo" deriva del hecho de que las causas que lo originen puedan ser salvadas, dentro de cierto plazo, a juicio de la autoridad sanitaria, y por ello sus consecuencias varían según que dichas causas o motivos sean subsanables o no, como resulta del numeral 7° del artículo 1° en concordancia con los artículos 5° y 44 ejusdem. El comiso (que es siempre preventivo hasta que sea subsanado o no el motivo que lo originó), se basa en simples sospechas de la autoridad sanitaria, ya que basta que ésta abrigue dudas acerca de la no inocuidad del alimento, ya sea en sus efectos mediatos o inmediatos, para que se impida ofrecerlo al consumo humano (artículo 5° R.G.A.). De allí la exigencia imperativa a la autoridad sanitaria que surge de la interpretación armónica de los artículos 44 y 46 de señalar al interesado si las causas que originan el comiso preventivo son subsanables o no, subsanación que debe llevarse a cabo, según el artículo 44, a satisfacción de la autoridad sanitaria, dentro del plazo que la misma señale, para que el comiso sea levantado.

De igual forma, la Sala Político-Administrativa en la referida oportunidad declaró la nulidad del comiso definitivo adoptado por la autoridad pública sanitaria, señalando al efecto lo siguiente:

La ausencia de los trámites que taxativamente fija el Reglamento para la aplicación del comiso preventivo, en especial el no señalamiento de si eran o no subsanables las causas que lo motivaron, la falta de indicación de plazo, la omisión de las notificaciones que exige la normativa vigente (artículos 22,23, 29,33,35,48 y 73 L. O. P. A.) a los interesados, que derivó en el desconocimiento del derecho que el artículo 47 del Reglamento General de Alimentos reconoce al propietario del producto de reexportarlo si se llenan los requisitos que la norma establece, las trabas opuestas al acceso de los interesados al expediente como aparece comprobado en la opinión jurídica emitida por la Consultoría Jurídica del Despacho, la arbitrariedad que deriva de la actuación de las autoridades intervinientes en el asunto al obviar sin fundamentación alguna las rigurosas formalidades que establece el texto reglamentario examinado, la omisión del análisis de la experticia originalmente producida, la carencia de fundamentación del comiso que erróneamente califican de definitivo, todos estos hechos constituyen para la Sala irregularidades que emanan del expediente llevado por la propia administración y que a la vez que configuran infracciones de la normativa en vigencia sobre el modo de proceder de la administración, tanto general (L.O.P.A.) como especial (R.G.A.), constituyen prueba evidente de la indefensión en que se colocó a la recurrente y de la lesión que estas irregularidades provocan en sus derechos e intereses viciando de nulidad absoluta las Decisiones administrativas adoptadas, con arreglo al artículo 46 de la Constitución, reiterado en el artículo 19, numeral 1° de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Así se declara.

De modo que, al omitir la autoridad sanitaria regional las pautas procedimentales que taxativamente fija el Reglamento General de Alimentos, que señalan que en caso de no ser subsanables las causas que motivaron el comiso preventivo procede, si los alimentos fueren importados, la autorización de su reexportación a solicitud del propietario, o en defecto de ésta la desnaturalización del alimento si ello es posible, y por último, su

destrucción, incurrió con ello en irregularidades que acarrearán la nulidad de pleno derecho de la decisión adoptada. (artículo 19, numeral 4° L.O.P.A.), no sólo por la incompetencia que resulta de extralimitar la orden dada por la Dirección General Sectorial de Salud, sino por la absoluta omisión del trámite procedimental que precede a dicha orden de destrucción del alimento decomisado y así se declara.

IV. LAS TÉCNICAS ADMINISTRATIVAS DE ORDENACIÓN DENTRO DEL CONTROL SANITARIO DE ALIMENTOS

A. LA ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD ALIMENTARIA

La Administración Pública Sanitaria, como hemos visto, tiene a su disposición una serie de técnicas a través de las cuales llevar a cabo la actividad de ordenación del sector alimentario de producción y comercialización, en cuyo marco se distinguen las técnicas administrativas de condicionamiento, a las cuales se refiere Santamaría (2002, 267):

...las técnicas a través de las cuales la norma jurídica condiciona el ejercicio lícito de una actividad a un examen por parte de la Administración del cumplimiento de determinados requisitos legales, o bien de la conformidad de los términos de la actividad proyectada por el particular con las exigencias del interés general.

Bajo las técnicas administrativas de condicionamiento, la persona "...ve limitada *a priori* su libertad de acción por un obstáculo, consistente en el necesario y previo pronunciamiento por parte de la Administración de un acto de conformidad con la actividad que el sujeto se propone realizar" (Santamaría, 2002, 267).

Como lo señala Schmidt (2003), la actividad administrativa de ordenación es aquella que se ocupa de la evitación de peligros. Refiere a una Administración Pública de vigilancia que interviene en las actividades de los sujetos privados mediante órdenes, prohibiciones y controles de apertura. La actividad de ordenación "...se vale principalmente de instrumentos regulatorios o imperativos, y pone límites a la persecución de intereses privados. Por eso se trata de una actividad restrictiva de derechos que se desarrolla en el seno de relaciones jurídico administrativas bilaterales" (Schmidt, 2003, 181).

La Administración ejerce la actividad de ordenación en el marco de facultades expresamente establecidas en la ley a los fines de evitar que en el ejercicio de sus derechos, el particular se exceda de su esfera de libertad, ante lo cual se hace necesario que la Administración Pública "...ordene, limite o restrinja esas actividades de los particulares, las cuales realizan en sectores tales como la educación, la salud, las telecomunicaciones, la energía" (Peña Solís en Espina, 2007, 59). Precisamente, la actividad administrativa de policía, en materia de alimentos, puede ser comprendida dentro de esta categoría.

Así, las técnicas de ordenación pueden clasificarse en función de su nivel de incidencia en la esfera de libertad individual de los sujetos sobre los cuales se ejercen. Las principales técnicas de ordenación empleadas por la Administración Pública para el control sanitario de alimentos comprenden técnicas de condicionamiento y técnicas de información.

B. LA TÉCNICA DE CONDICIONAMIENTO: LA AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Entre las técnicas de condicionamiento suelen distinguirse las comprobaciones y las autorizaciones. Las comprobaciones refieren a los casos en que:

...las normas jurídicas condicionan la actividad de los particulares a la realización, por parte de los servicios de un ente público, de un trámite de mera comprobación del cumplimiento de determinados requisitos de aptitud o idoneidad que ha de reunir una persona o un objeto; requisitos que son necesarios para la realización de una concreta actividad o profesión, o para la utilización o circulación del bien y que, por su carácter objetivo, son objeto de una constatación puramente reglada (Santamaría, 2002, 267).

Sobre la autorización señala Santamaría:

...el mecanismo de la autorización es siempre el mismo: la norma jurídica califica determinadas actividades como potencialmente lesivas (o dotadas de una capacidad de incidencia relevante) para los intereses públicos; por ello, subordina el ejercicio de dichas actividades a un acto de la Administración en el que se comprueba y declara que la modalidad de ejercicio concreto que el particular pretende no produce dicha lesión, o se establecen las condiciones específicas bajo las cuales puede ser desarrollada para evitarla (2002, 270).

Siguiendo un criterio similar, Meilán (1973, 81) señala que la autorización "...va ligada a la idea de "remoción de límites", supone el establecimiento de una prohibición previa, presupone un derecho preexistente del particular y, por tanto (...) no amplía la esfera de facultades del mismo (...) tan solo facilita su ejercicio".

Conforme con lo expuesto, las autorizaciones administrativas en materia de higiene de los alimentos tienen por objeto la eliminación de un obstáculo

previo que impide a un sujeto particular el ejercicio inicial de una actividad relacionada con la producción y comercialización de alimentos. Para que el particular pueda realizar dicha actividad económica debe requerir de la Administración Pública una previa autorización que lo habilite jurídicamente para el ejercicio de tal actividad. La Administración Sanitaria por su cuenta, deberá realizar un examen sobre la cualidad y capacidad del particular para desarrollar cualquiera de las actividades económicas de la cadena alimentaria, esto es, si el particular cumple los presupuestos de conformidad establecidos por el ordenamiento jurídico para el adecuado desarrollo de dicha actividad de producción y comercialización de alimentos destinados al consumo humano.

En materia de higiene de los alimentos, ejemplos fundamentales de la técnica administrativa de condicionamiento lo configuran la autorización administrativa consistente en el Registro Sanitario de alimentos; el Permiso Sanitario de establecimientos y vehículos relacionados con las actividades de producción y comercialización de alimentos; el permiso sanitario de las personas destinadas en contacto directo con los alimentos durante las fases de producción y comercialización, entre otros. A través de dichas autorizaciones administrativas la Administración Pública declara tanto la conformidad del alimento manufacturado o comercializado por el sujeto; de la actividad y medios utilizados por el sujeto para producir y comercializar los alimentos (establecimientos, vehículos) así como de los sujetos que participan directamente en dichos procesos de producción y comercialización, estableciendo mediante dicho acto administrativo la observancia por parte de dichos sujetos del régimen jurídico sanitario de los alimentos y por ende, permitiendo su desarrollo por un período periodo expresamente determinado.

La autorización administrativa supone una solicitud previa por parte del sujeto interesado en desarrollar una actividad en el sector alimentos y frente a la cual la Administración Pública está en el deber de evaluar y emitir respuesta, salvo en los casos que opere el silencio administrativo negativo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), publicada en Gaceta Oficial número 2.818 del 1 de julio de 1981. Dichos registros y permisos sanitarios de alimentos requieren siempre un acto expreso por parte de la Administración.

El régimen de autorizaciones sanitarias previsto en el RGA prescribe expresamente los siguientes tipos de autorizaciones administrativas:

- **Permiso Sanitario de Establecimientos y Vehículos Relacionados con las Actividades de Producción y Comercialización de Alimentos**

Los establecimientos destinados a la producción y depósito de alimentos; los expendios fijos o ambulantes y los vehículos destinados a su transporte, ya sean de propiedad privada o pertenecientes a cualquier entidad oficial quedarán sujetos a las disposiciones previstas en el RGA (artículo 11, RGA), señalando expresamente que los referidos establecimientos, expendios y vehículos no podrán funcionar sin el correspondiente permiso de la autoridad sanitaria local, debiendo dicho permiso ser renovado cada año (artículo 12, RGA).

- **Permiso Sanitario para los Sistemas y Materiales Destinados a estar en contacto con los Alimentos**

Los sistemas y materiales empleados en la confección, revestimiento, soldadura, unión y cierre de recipientes a estar en contacto con los alimentos deberán ser expresamente autorizados por el MPPS (artículo 18, RGA).

- **Certificado de Salud Requerido para el Personal Empleado en la Cadena de Producción y Distribución de Alimentos y que tienen contacto directo con los Alimentos**

El Certificado de Salud previsto en el RGA es el acto administrativo de autorización emitido por la Administración Pública sanitaria en conformidad con el artículo 22 del RGA, a todas aquellas personas empleadas en la elaboración, depósito, expendio o transporte, y en general a todas las personas que tengan contacto directo con los alimentos, sin ser los consumidores de ellos.

- **Registro Sanitario de Alimentos Nacionales o Extranjeros**

El RGA establece la obligatoriedad, salvo en los casos especialmente determinados por el MPPS, del registro sanitario de los alimentos nacionales o extranjeros con carácter previo a su importación o fabricación, salvo que se

trate de muestras de dichos alimentos que sean importadas con el objeto de solicitar el registro ante la autoridad sanitaria (artículo 30, RGA).

La solicitud de registro sanitario de alimentos deberá dirigirse a la Dirección de Higiene de los Alimentos del MPPS. Sobre los requisitos que deberá contener la solicitud de registro sanitario de los alimentos el artículo 31 del RGA establece que la misma deberá indicar: 1) El nombre y marca del producto; 2) La denominación comercial, domicilio y dirección del fabricante y envasador, cuando sean éstas personas distintas; 3) La indicación de los ingredientes que componen el producto; 4) La estimación aproximada del tiempo durante el cual el producto se conserva en buen estado, a partir de la fecha en la cual haya sido envasado y 5) La naturaleza de los materiales empleados en la manufactura de los envases o envoltorios.

La solicitud de registro sanitario deberá acompañarse de los siguientes recaudos (artículo 32, RGA): 1) Tres muestras del producto; 2) Dos ejemplares del proyecto del rótulo, prospecto y otros impresos destinados a ilustrar al público; 3) Cuando se trate de alimentos elaborados en el exterior, certificados expedido por la autoridad competente del país de origen, autenticada por las autoridades consulares venezolanas acreditadas en dicho país, en donde se haga constar que el alimento cuya importación se pretende ha sido autorizado para el consumo humano en el país de donde procede. Estos certificados caducarán a los seis meses de su expedición y 4) Cualquier otro elemento de juicio que considere necesario el MPPS, el cual la Administración Sanitaria notificará al solicitante del registro mediante requerimiento expreso, conforme con lo precisa el artículo 50 de la LOPA.

Los alimentos que se produzcan o importen en diferentes calidades o categorías requieren de solicitudes y autorizaciones distintas para cada una de los alimentos (artículo 33, RGA).

Cuando la solicitud fuere decidida favorablemente, se inscribirá el alimento en el Registro Sanitario de alimentos correspondiente y se autorizará su consumo mediante Resolución publicada en la Gaceta Oficial de la República. La autorización estará sujeta a revisión y podrá ser cancelada en cualquier momento por infracciones al ordenamiento jurídico sanitario de los alimentos o cuando las autoridades sanitarias tengan cualquier otro motivo justificado para ello (artículo 35, RGA).

No podrá alterarse el texto y forma de los rótulos ni la presentación que distingue los alimentos registrados sin la previa autorización del entonces Ministerio de Sanidad y Asistencia Social hoy MPPS (artículo 40, RGA).

El MPPS ejercerá el control de la higiene y salubridad de los alimentos mediante el otorgamiento de los correspondientes permisos sanitarios de establecimientos y de vehículos que estén destinados al contacto con los alimentos; el registro sanitario de los alimentos; el registro sanitario de materiales y envases destinados al contacto con los alimentos; el permiso de importación de alimentos; el registro de importadores de alimentos y el control de los alimentos Comercializados (artículo 6, NCRGA).

Conforme con el régimen de permisos sanitarios para los establecimientos y vehículos destinados a las actividades de producción y comercialización de alimentos, quedarán sujetos a la previa obtención de dicho permiso sanitario los establecimientos y vehículos de propiedad pública o privada, destinados a

la producción y fabricación de alimentos; la preparación de alimentos; el depósito o almacenamiento de alimentos; el transporte de alimentos y el expendio de alimentos, ya sean estos de carácter fijo o ambulante (artículo 7, NCRGA).

El procedimiento administrativo para la obtención la licencia o permiso sanitario de establecimientos o vehículos relacionados con actividades alimentarias se encuentra previsto en el artículo 8 de las NCRGA. La parte interesada en la obtención de la licencia deberá consignar la correspondiente planilla de solicitud acompañada de los recaudos exigidos en la misma; el registro mercantil del establecimiento o registro del vehículo, así como declaración jurada, otorgada por el propietario del establecimiento o del vehículo, donde manifieste conocer las especificaciones sanitarias establecidas por el MPPS para el funcionamiento del establecimiento o el vehículo en cuestión. Dentro de los veinte días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud y si la misma cumple con las exigencias especificadas, el MPPS emitirá respuesta. En el caso de que los documentos adolezcan de fallas u omisiones, se aplicará el procedimiento de subsanación previsto en el artículo 50 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981).

Todo alimento, ya sea nacional o importado, debe registrarse en el MPPS antes de su importación o comercialización nacional, salvo que se trate de alimentos frescos o en su estado natural; materias primas alimentarias destinadas al uso industrial, en su estado natural; alimentos para su consumo inmediato; muestras importadas sin valor comercial, destinadas a la obtención del Registro Sanitario o con fines de investigación o materias primas de origen químico o biológico en su estado puro, entendiéndose por tal, aquéllas no mezcladas con otras (artículo 12, NCRGA).

El Registro Sanitario de alimentos podrá ser concedido en un plazo máximo de veinte (20) días hábiles, contados a partir de la fecha de consignación de los documentos, siempre y cuando la documentación esté completa y se haya demostrado en la misma, que el alimento es apto para el consumo humano. Una vez otorgado el Registro Sanitario de alimentos y previo a la comercialización del primer lote en el país, el interesado debe notificar por escrito al MPPS la fecha de colocación del producto en el mercado, ya sea éste nacional o importado. Cumplido lo anterior, la autoridad sanitaria competente, cuando fuere necesario procederá a tomar las muestras del producto en la planta o en el mercado según se trate de productos nacionales o importados, para efectuar los análisis correspondientes (artículo 19, NCRGA). Los análisis serán efectuados por un laboratorio oficial y su resultado pasará a formar parte de la identificación del producto en el respectivo expediente del Registro Sanitario.

En caso de verificar fallas, errores o irregularidades subsanables, el interesado será notificado dándole plazo necesario para la corrección de las mismas. De persistir éstas, el infractor estará sujeto a las penalidades correspondientes. Para el caso en que esté plenamente demostrado que el producto no cumple con lo estipulado en el artículo 13 de las NCRGA, el Registro será derogado y el producto será decomisado en todo el territorio nacional.

El Registro Sanitario tendrá una vigencia de cinco (5) años; contados a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial; al vencimiento del mismo, éste deberá renovarse. A efecto de su renovación bastará que el interesado participe por escrito al MPPS que el producto que fabrica o importa mantiene las características bajo las cuales fue registrado; notificación que se hará con tres (3) meses de anticipación (artículo 22, NCRGA).

Modificaciones al registro sanitario requerirá previa autorización (artículo 23, NCRGA). Cualquier modificación al Registro Sanitario por cambio de fórmula en los ingredientes Primarios debe ser autorizada por el MPPS; a tal fin el interesado indicará la lista de ingredientes en orden decreciente, y anexará el protocolo de análisis correspondiente, donde se muestre que las modificaciones se ciñen a las normas y características exigidas para este producto.

Presupuestos para la obtención del registro sanitario (artículo 13, NCRGA). Para otorgar el Registro Sanitario de un producto alimenticio, éste debe reunir las siguientes condiciones: que sea apto para su consumo humano; que cumpla los requisitos exigidos para el tipo de alimento de acuerdo con la legislación vigente; que las condiciones de elaboración, almacenamiento, conservación y empaque o envasado cumplan con las normas sanitarias establecidas para los mismos.

Para obtener el Registro Sanitario de alimentos producidos en el país, el interesado debe consignar solicitud dirigida al MPPS, en la cual debe señalarse el nombre y marca del producto; la denominación comercial, domicilio y dirección del fabricante o envasador, cuando sean personas distintas; indicación en orden decreciente de los ingredientes y aditivos que componen el producto; indicación cuantitativa de los aditivos con excepción de aromatizantes y saborizantes; indicación de las sustancias añadidas para el enriquecimiento, de ser el caso, y la cantidad presente en el producto terminado; tiempo durante el cual el producto se conserva apto para el consumo humano y condiciones de conservación; sistema de identificación de la producción; categorización del alimento (imitación, análogo, etc.); declaración jurada del interesado en el cual conste que todos los datos referidos en el expediente o acompañados con él, son ciertos y ajustados a

las disposiciones sanitarias vigentes. Debe presentarse conjuntamente el Protocolo de análisis físico-químico y/o microbiológico y/o cualquier otro análisis necesario para la mejor identificación del producto, expedido por la empresa fabricante o laboratorios aprobados por la Comisión Venezolana de Normas Industriales (COVENIN), o el MPPS, en donde se exprese además que el producto cumple con las Normas Venezolanas COVENIN cuando existan; Copia fotostática del Permiso Sanitario vigente de la industria, expedido por la autoridad sanitaria competente; Informe de la evaluación higiénico-sanitaria y perfil sanitario de la industria, expedido por la autoridad sanitaria competente; En el caso de nuevas industrias o de reforma y/o ampliación de la industria ya instalada solo se debe presentar el oficio de aprobación del proyecto de construcción, expedido por la autoridad sanitaria competente; Copia de las artes finales o rótulos definitivos y otros impresos destinados a ilustrar el producto, las cuales deben cumplir con las Normas Venezolanas COVENIN sobre la materia; muestra testigo del producto, cuando el MPPS así lo requiera para la correcta identificación y denominación del producto.

Para obtener el Registro Sanitario de Alimentos Importados, el interesado debe consignar además autorización del fabricante a una persona natural o jurídica para que el producto sea registrado y/o posteriormente comercializado en el país y certificado expedido por la autoridad competente del país de origen, donde se haga constar que el alimento ha sido autorizado para el consumo humano y es de libre venta y consumo en el país de origen.

Los documentos deben consignarse en idioma castellano, debidamente legalizados por el Consulado Venezolano en el país de origen y caducarán a los doce (12) meses de su expedición si no se ha introducido la respectiva solicitud de registro en el MPPS. Cuando estos documentos no estén

redactados en idioma castellano, deben ser traducidas por un intérprete público.

Para obtener el Registro Sanitario de Bebidas Alcohólicas de Fabricación Nacional el interesado debe consignar además de los documentos exigidos en el artículo 14 de las NCRGA, acta de captación de muestras y certificado de añejamiento o envejecimiento cuando sea el caso (artículo 16, NCRGA).

Para obtener el Registro Sanitario de Bebidas Alcohólicas Importadas, el interesado debe consignar además de los documentos exigidos en el artículo 15 de las NCRGA: certificado de origen; certificado de añejamiento o envejecimiento, si este es el caso (artículo 17, NCRGA).

Los alimentos de un mismo tipo con variaciones de composición, país de origen, marca y nombre, requieren de registros individuales para cada uno de ellos (artículo 18, NCRGA).

C. LA NOTIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

La finalidad de las técnicas de información empleadas por la Administración Pública es la obtención de determinada información de los sujetos privados que operan en el sector de producción y comercialización de alimentos, con el objeto de "...posibilitar y facilitar el control que la Administración debe realizar sobre dichos sujetos y sus actividades; la actividad informativa posee, pues, un carácter instrumental, al servicio de otras técnicas de ordenación" (Santamaría, 2002, 264).

Las técnicas de información imponen un deber de comunicación por parte de los sujetos privados hacia la Administración, siendo que dicho deber “se refiere a *datos relativos a la actividad de la persona o entidad a la que se impone...*” (Santamaría, 2002, 266).

La notificación, como técnica de ordenación empleada por la Administración Pública, establece un deber de comunicación por parte de los sujetos privados que operan en el sector alimentario frente a la Administración. Su finalidad es informar a la autoridad pública sanitaria sobre cualquier novedad o alteración en su actividad económica de producción y/o comercialización de alimentos o cualquier modificación que haya experimentado el producto alimenticio en sí, siendo que los supuestos bajo los cuales opera el deber de notificación se encuentran expresamente determinados por el marco jurídico administrativo del control sanitario de alimentos.

El objeto de las técnicas de información es la obtención por parte de la Administración de determinados datos relacionados con la actividad económica desarrollada por los sujetos privados que operan en el sector alimentos así como de los productos que fabrican y comercializan. Debido a ese carácter instrumental que posee la técnica de información, como es el caso de la notificación, se entiende que la finalidad de la técnica de ordenación ha sido alcanzada cuando el sujeto interesado presenta la notificación frente a la Administración Pública, no resultando necesario un acto de conformidad emitido por la Administración, tal como ocurre en el caso de la autorización administrativa.

La fundamentación jurídica de la notificación administrativa en materia de control sanitario de alimentos se encuentra determinada por el artículo 9 de las NCRGA. Dicho artículo prescribe que cuando se modifiquen las

condiciones higiénico-sanitarias o de procesos bajo las cuales fue autorizado el establecimiento o el vehículo relacionado con la actividad alimentaria, o se incorporen nuevos procesos tecnológicos a la actividad alimentaria, el interesado lo notificará al MPPS y demostrará mediante soportes técnicos que tales modificaciones se ciñen a las normas y características establecidas al respecto.

El interesado debe notificar al MPPS las modificaciones al Registro Sanitario de alimentos tanto nacional como importado, debiendo remitirse de forma conjunta con la notificación la documentación necesaria que soporte la modificación realizada (artículo 24, NCRGA). Conforme con el referido artículo, las modificaciones en el producto alimenticio o en la actividad de producción y comercialización de alimentos que deberán ser notificadas son: cambio de lugar de fabricación dentro del país; inclusión o exclusión de otra planta fabricante; cambio o inclusión de nuevo importador; cambio de fórmula de ingredientes secundarios o aditivos; traspaso de la propiedad o representación; cambio de razón social; cambio de marca; cambio de fabricante; modificación en la rotulación; cambio de denominación del producto y cambio o inclusión de nueva presentación.

CONCLUSIONES

- En relación con las nociones generales del control sanitario de alimentos en Venezuela, se concluye que los orígenes del control sanitario de alimentos en Venezuela se encuentran en una serie de normas jurídicas dispersas cuyo objeto de control eran los alimentos ofrecidos para la venta a los consumidores finales. La finalidad de esas primeras normas era la represión del fraude en la venta de alimentos que se consideraren perjudiciales, mediante el empleo de técnicas de inspección y sanción que derivarían en la inutilización o destrucción de los alimentos. Dichas normas jurídicas constituían esfuerzos aislados de regulación incluidos frecuentemente como parte de las normativas de saneamiento general y no contenían regulaciones sobre los aspectos sanitarios involucrados durante los procesos de producción, almacenamiento y distribución de los alimentos.

Sin embargo, dicha situación fue evolucionando durante la primera mitad del siglo XIX, fase en la cual se dictaron los primeros textos normativos dedicados a la sanidad de los alimentos y al cuidado de la higiene en los procesos de producción y comercialización de alimentos, época en la cual se emitieron varios reglamentos de higiene alimentaria hasta llegar al Decreto número 525 del Reglamento General de Alimentos (1959), el cual constituye la norma base del control sanitario de alimentos en Venezuela en la actualidad. Lo anterior es cónsono con la evolución de la actividad de policía en Venezuela, la cual se centralizó durante el siglo XX. El régimen jurídico administrativo del control sanitario de alimentos destinados al consumo humano en Venezuela se encuentra determinado por su base constitucional inmediata en el derecho fundamental de protección a la salud previsto en el

artículo 83 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y de forma mediata en los derechos constitucionales de acceso por parte de las personas a productos de calidad y a la seguridad alimentaria, previstos respectivamente en los artículos 117 y 305 de la Constitución (1999).

Dicho carácter mediato e inmediato de las bases constitucionales del régimen jurídico administrativo del control sanitario de alimentos obedece a que el propósito esencial del régimen de contraloría sanitaria de los alimentos no es otro mas que la protección de la salud de las personas mediante la preservación de la higiene e inocuidad de los alimentos disponibles en el mercado para el consumo. Sin embargo, y con esto se hace referencia al fundamento constitucional mediato del régimen de control sanitario de alimentos, dichas condiciones de higiene e inocuidad en el alimento forman parte al mismo tiempo del concepto de calidad que distingue al mismo así como del concepto de seguridad que el mismo representa para su consumo, condiciones éstas constituyen el objeto de protección de otros derechos constitucionales, como lo son el derecho de acceso a productos de calidad y el derecho a la seguridad alimentaria.

El fundamento legal del régimen jurídico administrativo del control sanitario de alimentos se encuentra determinado por tres instrumentos legales: la Ley Orgánica de Salud (1998) (artículos 32 y 33); el Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional (2009) (artículo 17) y el Decreto contentivo del Reglamento General de Alimentos (1959). Los dos primeros definen el ámbito de competencias que corresponden a la contraloría sanitaria de alimentos, señalando entre otras competencias, que la contraloría sanitaria garantizará los requisitos para el uso y consumo de alimentos y de cualesquiera otros bienes de uso y consumo humano de

origen animal o vegetal. Por el contrario, el Decreto contentivo del Reglamento General de Alimentos (1959) contiene las normas jurídicas relativas a las obligaciones concretas que los operadores económicos del sector de producción y comercialización de alimentos deben observar durante los procesos de la cadena alimentaria, así como la prescripción de las sanciones que pueden imponerse ante el incumplimiento de dichas obligaciones.

La norma fundamental sobre la cual se erige el marco jurídico administrativo del control sanitario de alimentos en Venezuela la constituye el Decreto número 525 contentivo del Reglamento General de Alimentos (1959) y las Normas Complementarias del Reglamento General de Alimentos (1996). Dichos instrumentos normativos configuran el eje fundamental del sistema de contraloría sanitaria al constituirse como la normativa base que regula los aspectos relativos a la higiene y sanidad de los alimentos que se producen, importan y comercializan dentro del territorio nacional. El resto del ordenamiento jurídico administrativo del control sanitario de alimentos en Venezuela se encuentra contenido en diferentes instrumentos normativos de tipo reglamentario cuyo objeto es desarrollar los principios establecidos en dicho Reglamento General de Alimentos (1959), el cual tiene rango de Ley.

El llamado “Soft Law” en materia de higiene e inocuidad alimentaria, el cual recibe dicha denominación en contraposición al carácter interno y coercible de las normas que configuran el llamado Hard Law emitido por las instituciones internas de cada país, constituye igualmente fuente válida del régimen jurídico administrativo del control sanitario de alimentos en Venezuela. El Soft Law en materia de higiene e inocuidad alimentaria se encuentra determinado por el conjunto de directrices y recomendaciones emitidas en la materia por las instituciones internacionales, entre las cuales

deben distinguirse principalmente las normas emitidas por la Organización Mundial de la Salud; la Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación; la Comisión del Codex Alimentarius y la Organización Mundial del Comercio.

- En relación con la actividad administrativa del control sanitario de alimentos, se concluye que el objetivo de la actividad de contraloría sanitaria de alimentos es garantizar la higiene y sanidad de los alimentos destinados al consumo humano. Para alcanzar dicho fin, la autoridad pública competente en materia sanitaria realiza una amplia variedad de tareas cuyos contenidos estarán determinados tanto por el fin específico que dichas tareas pretenden lograr, así como por los medios jurídicos empleados por la Administración para lograr aquéllos. Los contenidos típicos de la actividad de control sanitario de alimentos comprende fundamentalmente actividades de reglamentación; inspección y sanción, actividades estas que conforme con la clasificación tripartita de las actividades administrativas propuesta por Jordana, consisten enteramente en actividades de ordenación o limitación. Según el criterio clasificador introducido por dicho autor, la actividad de control sanitario de alimentos sería calificada en su integridad como actividad de ordenación, entendiéndose como tal la actividad dirigida al mantenimiento del orden público mediante la limitación de actividades privadas.

Por lo anterior, la actividad de contraloría sanitaria encuadra con la actividad de policía, en tanto implica limitaciones a la libertad de empresa de los proveedores, en salvaguarda del derecho a la salud. En Venezuela, esa actividad se manifiesta a través de la potestad de inspección, la potestad de ordenación –incluyendo la potestad de controlar previamente la producción,

distribución y comercialización de alimentos-, la potestad sancionadora e, instrumentalmente, la potestad reglamentaria.

Conforme con lo expresa el referido artículo 32 de la LOS (1998), la actividad administrativa de contraloría sanitaria de alimentos comprende actividades de registro, análisis, inspección, vigilancia y control sobre los procesos de producción, almacenamiento, comercialización, transporte y expendio de bienes consumo humano y garantizará asimismo los requisitos para el uso y consumo de alimentos y de cualesquiera otros bienes de uso y producto de consumo humano de origen animal o vegetal. Dichas actividades configuran en su esencia actividades de ordenación, puesto que la finalidad de esas actividades es regular por razones de sanidad las actividades desarrolladas por los operadores económicos que interactúan en el sector alimentario. En ese sentido lo expresa Manteca Valdelande al señalar que "...la función administrativa de policía alimentaria ha tenido y tiene como finalidad tanto la prevención como la represión de peligros para la salud, derivados de actividades de operadores e industrias relacionadas con la alimentación" (2010, 3).

- En relación con las potestades administrativas en el control sanitario de alimentos, se concluye que la potestad administrativa es el instrumento jurídico que habilita a la Administración Pública para actuar. Sin embargo, no se trata de un poder de actuación desmedido, pues su contenido y alcance estará limitado por el respeto a los derechos fundamentales de los sujetos a quienes sirve: los ciudadanos. La actuación de la Administración Pública mediante el ejercicio de potestades debe observar el alcance y límites que las técnicas concretas de intervención le imponen, esto es, el respeto y observancia frente a los derechos de las personas en virtud de los principios

de *favor libertatis* y proporcionalidad de la actividad administrativa. Es la potestad administrativa, instrumento positivo que habilita y delimita el poder de actuación de la Administración frente a los sujetos privados.

El ejercicio de la potestad reglamentaria en materia de higiene y sanidad de los alimentos configura el principal medio que tiene la Administración Pública sanitaria para la ordenación del sector económico alimentario. A través de ella, la Administración establece las condiciones sanitarias en que dicha actividad puede ser desarrollada así como las características de higiene e inocuidad que los alimentos deben observar para su segura comercialización y expendio final al consumidor. Tal como lo precisa Manteca Valdelande, los reglamentos "...son la principal manifestación de la policía administrativa de carácter preventivo por cuanto regulan las actividades y la composición de los alimentos así como sus manipulaciones y las obligaciones del sector alimentario." (2010, 2).

- En relación con las técnicas administrativas de ordenación dentro del control sanitario de alimentos, se concluye que la inspección administrativa se configura como un mecanismo de comprobación que tiene la Administración Pública para recabar determinada información sobre una actividad particular desarrollada por sujetos privados. Su finalidad es verificar que determinadas actividades privadas, debido a su potencial incidencia en la colectividad, sean desarrolladas en conformidad con el ordenamiento jurídico. La inspección administrativa se erige pues "...como una función, una verdadera potestad de la Administración; y ello porque cuando hablamos de inspección admitimos que existe una obligación del ciudadano de soportar la injerencia administrativa en su esfera de actuación" (Rivero, 2000, 75).

El objeto de las técnicas de información es, únicamente, la obtención por parte de la Administración de determinados datos relacionados con la actividad económica desarrollada por los sujetos privados que operan en el sector alimentos así como de los productos que fabrican y comercializan. Debido a ese carácter instrumental que posee la técnica de información, como es el caso de la notificación, cuyo fin es poner en conocimiento a la Administración sobre determinados cambios o modificaciones que tanto el producto alimenticio o la actividad de producción y comercialización de alimentos desarrollada por el particular hayan podido experimentar, se entiende que la finalidad de la técnica de ordenación ha sido alcanzada cuando el sujeto interesado presenta la notificación frente a la Administración Pública, no resultando necesario un acto de conformidad emitido por la Administración como sí ocurre en el caso de la autorización administrativa.

- En líneas generales, se concluye que en la actualidad en Venezuela existe un claro y definido régimen jurídico administrativo del control sanitario de los alimentos. Si bien en sus orígenes el control sanitario de alimentos se caracterizaba como una serie de normas dispersas cuyo objeto era evitar la comercialización de alimentos perjudiciales a la salud del consumidor final, dicha actividad no contaba con el desarrollo normativo e instituciones gubernamentales necesarias para realizar un control sanitario efectivo sobre todas las fases de producción y comercialización que integran la cadena alimentaria. Sin embargo, dicha situación inicial fue evolucionando mediante un notable progreso en materia normativa e institucional, por medio de la creación de un marco normativo cuyo objeto es abarcar en la medida posible todas las áreas involucradas en la producción y comercialización de alimentos y por medio de la creación de entes administrativos cuyo objeto específico es la ejecución de los mandatos tanto constitucionales, legales y reglamentarios en materia de control sanitario de alimentos.

Se concluye igualmente que tanto los entes de la Administración Pública como los instrumentos normativos que determinan este régimen jurídico administrativo especial del control sanitario de los alimentos ejercen su esfera de control administrativo dentro del marco de la actividad de policía administrativa. Esta actividad de policía administrativa en materia sanitaria es ejecutada por los entes de la Administración Pública por medio del ejercicio de las potestades administrativas que le han sido conferidas por medio de los instrumentos legales identificados como la Ley Orgánica de Salud (1998); el Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional (2009) y el Decreto contentivo del Reglamento General de Alimentos (1959), siendo estas potestades clasificadas como potestades administrativas de reglamentación, inspección y sanción, conforme a la teoría general de las potestades administrativas.

Finalmente, se concluye que esta actividad de policía administrativa es ejecutada por la Administración Pública mediante el ejercicio de las específicas técnicas de ordenación de la actividad alimentaria, en concreto, mediante el empleo de técnicas de condicionamiento como la autorización administrativa, la cual tienen por objeto la eliminación de un obstáculo previo que impide el ejercicio inicial de una actividad relacionada con la producción y comercialización de alimentos y la notificación administrativa, la cual tiene por objeto establecer un deber informar a la autoridad pública sanitaria sobre cualquier novedad o alteración en su actividad económica de producción y/o comercialización de alimentos y/o cualquier modificación del producto alimenticio en sí.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abreu Olivo, E. (2005). *Pioneros del Primer Siglo 1864-1929: La industria de alimentos en Venezuela*. Caracas: Fundación Empresas Polar.
- Abreu Olivo et al (2005). *La calidad en el sistema agroalimentario venezolano: instituciones y marco regulatorio*. Caracas: Fundación Polar.
- Acuerdos sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio. Marrakech, 15 de abril de 1994.
- Araujo Juárez, J. (2007). *Derecho Administrativo, Parte General*. Caracas: Paredes.
- Ariño Ortiz, G. (2003). *Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Bermúdez, Y., Aguirre, A. y Manasía, N. *El Soft Law y su aplicación en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre*. Maracaibo, Universidad del Zulia. Frónesis: Vol. 13, número 2, 2006: 9 – 30. [Texto en línea] Recuperado de <http://revistas.luz.edu.ve/index.php/frone/article/viewFile/266/254>
- Brewer-Carias, A. (2000). *La Constitución de 1999* (2^{da} ed.). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- _____. (2005). *Las Potestades Normativas del Presidente de la República: Los Actos Ejecutivos de Orden Normativo*. Jornadas Internacionales sobre la función legislativa en el Estado Social y democrático de derecho. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, Fundación Honrad Adenauer. [Texto en línea]. Recuperado de <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41e-fb849fea8/Content/II,%204,%20549.%20ACTOS%20EJECUTIVOS%20ODE%20ORDEN%20NORMATIVO.pdf>

- _____ (1991). Consideraciones sobre el régimen jurídico de la actividad de policía administrativa. *Revista de Derecho Público*, 48, 51-66. [Texto en línea] Recuperado de <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II.4.303.pdf>
- Cassagne, J. (1997). *Derecho Administrativo* (5^{ta} ed.). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial 5.908 del 19 de febrero de 2009.
- Cols, M. Legislación para el control sanitario de alimentos y normas de calidad en Venezuela. Cámara Venezolana de Industrias Lácteas CAVILAC. [Texto en línea] Recuperado de <http://www.agroca.com.ve/pdf/calidad.de.leche/e4.cavilac.pdf>
- Decreto mediante el cual se dicta el Reglamento General de Alimentos, número 525. Gaceta Oficial 25.864 del 16 de enero de 1959.
- Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional, número 6.732. Gaceta Oficial 39.202 del 17 de junio de 2009.
- Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria. Roma, 13 de noviembre de 1996.
- Espina, M. (2007). Algunos comentarios sobre la posibilidad de delegar en sujetos privados la ejecución de la actividad de Policía Administrativa. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela*, 128, 57-76. [Texto en línea] Recuperado de http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/128/ucv_2007_128_57-76.pdf
- FAO/OMS. (2003). *Garantía de la inocuidad y calidad de los alimentos: Directrices para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos*. Roma: Publicación Conjunta FAO/OMS.
- _____ (2005). *Situación actual del control de la inocuidad de alimentos en Venezuela: análisis de la situación*. Conferencia Regional FAO/OMS

sobre Inocuidad de los Alimentos para las Américas y el Caribe. San José, Costa Rica. [Texto en línea] Recuperado de <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/010/af112s.pdf>

_____ (2006). *Qué es el Codex Alimentarius* (3^{ra} ed.). Roma: Publicación Conjunta FAO/OMS.

García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T. (2004). *Curso de Derecho Administrativo* (12^{ma} ed.).

Jordana de Pozas, L. (1951). El Problema de los Fines de la Actividad Administrativa. *Revista de Administración Pública*, 4, 11-28.

Ley Orgánica de la Administración Pública. Gaceta Oficial 5.890 del 31 de julio de 2008.

Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Gaceta Oficial 2.818 del 1 de julio de 1981.

Ley Orgánica de Salud. Gaceta Oficial 36.579 del 11 de noviembre de 1998.

Ley de Sanidad Nacional. Gaceta Oficial 19.626 del 22 de julio de 1938.

López González, J., Blanco Romero, L. y Mellet Jimenez, F. (2010). *Lecciones de Derecho Alimentario*. Sevilla: Hispalex.

Manteca, V. (2010). Fundamentos del derecho alimentario (I). *Revista Distribución y Consumo*, mayo-junio 2010, (111) 1-10. [Texto en línea] Recuperado de http://www.mercasa.es/files/multimedios/111_Art_MANTECA.pdf

_____ Fundamentos del derecho alimentario (II). *Revista Distribución y Consumo*, septiembre-octubre 2010, (113) 1-10. [Texto en línea] Recuperado de http://www.mercasa.es/files/multimedios/1287414448_Art_MANTECA.pdf

Meilán Gil, J. (1973). Sobre la determinación conceptual de la autorización y la concesión. *Revista de Administración Pública*, (71), 59-99.

Mir Puigpelat, O. (2004). *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas Ediciones, SL.

Moncada, A. (1959). Significado y Técnica Jurídica de la Policía Administrativa. *Revista de Administración Pública*, (28), 51-118.

Nieto, A. (1993). *Derecho Administrativo Sancionador* (4^{ta} ed.). Madrid: Tecnos, S.A.

_____. (1976). Algunas precisiones sobre el concepto de policía. *Revista de Administración Pública*, (81), 35-75.

Normas Complementarias del Reglamento General de Alimentos. Gaceta Oficial 35.921 del 15 de marzo de 1996.

Normas sobre Prácticas para la Fabricación, Almacenamiento y Transporte de Envases, Empaques y/o artículos destinados a estar en Contacto con Alimentos. Gaceta Oficial 38.678 del 8 de mayo 2007.

Normas de Buenas Prácticas de Fabricación, Almacenamiento y Transporte de Alimentos para Consumo Humano. Gaceta Oficial 36.081 del 7 de noviembre de 1996.

OMC. Textos jurídicos: Los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio. [Texto en línea] Recuperado de http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/ursum_s.htm#bAgreement

Rebollo, M. (1989). *Potestad Sancionadora, alimentación y salud pública*. Ministerio para las Administraciones Publicas. Madrid.

Reglamento Orgánico del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Gaceta Oficial 4.550 del 26 de marzo de 1993.

Reglamento Orgánico del Ministerio de Salud. Gaceta Oficial 38.591 del 26 de diciembre de 2006.

Reglamento Interno del Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Gaceta Oficial 36.935 del 18 de abril de 2000.

Resolución sobre Requisitos para el Otorgamiento de Permiso Sanitario para establecimientos y vehículos para alimentos. Gaceta Oficial 5.097 del 18 de septiembre de 1996.

Rivero Ortega, R. (2000). *El estado vigilante*. Madrid: Tecnos, S.A.

Romano, S. (2002). *Fragmentos de un Diccionario Jurídico*. Granada: Comares.

Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. **Sentencia N° 435 de fecha 23 de abril de 2012. Caso: Alfredo Manuel Furnaguera Cachutt contra el Ministerio de la Salud y Desarrollo Social, la Dirección General de Salud Ambiental y Contraloría Sanitaria y la Dirección de Higiene de los Alimentos.** Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/435-23412-2012-06-1006.html>

Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. **Sentencia de fecha 25 de julio de 1990. Caso: Compagnie Generale Maritime contra el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, Coordinación Regional de Higiene de los Alimentos del Estado Zulia.** Disponible: [http://ve.microjuris.com/getContent?page=fullContent.jsp&reference=MJ-J-110768-VE&links=\[SAL,%20POLITICOADMINISTR,%20POLIT,%20ADMINISTR,%20TRIBUN,%20SUPREM,%20JUSTIC,%2025,%20JUL,%201990,%20COMPAGN,%20GENER,%20MARITIM,%20MINIST,%20SANID,%20ASISTENC,%20SOC,%20COORDIN,%20REGION,%20HIGIEN\]](http://ve.microjuris.com/getContent?page=fullContent.jsp&reference=MJ-J-110768-VE&links=[SAL,%20POLITICOADMINISTR,%20POLIT,%20ADMINISTR,%20TRIBUN,%20SUPREM,%20JUSTIC,%2025,%20JUL,%201990,%20COMPAGN,%20GENER,%20MARITIM,%20MINIST,%20SANID,%20ASISTENC,%20SOC,%20COORDIN,%20REGION,%20HIGIEN])

Santamaría, A. (2002). *Principios de Derecho Administrativo* (3^{ra} ed.). Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.

Schmidt, E. (2003). *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública y Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.