

# Sobre el principio de tecnicidad que rige la actividad administrativa en materia de salud de los alimentos

Miguel Ángel Basile Urizar\*

## Sumario

### Introducción

- 1. Consideraciones generales del principio de tecnicidad en materia de salud de los alimentos**
- 2. Sobre la vinculación y jerarquía de las normas de carácter técnico en materia de salud de los alimentos**  
*2.1. Sobre los reglamentos y normas técnicas del Derecho interno*  
*2.2. Sobre las normas técnicas del Mercosur*  
*2.3. Sobre el Codex Alimentarius*
- 3. Formas en que la autoridad sanitaria llega a tener evidencia de los hechos técnicos**  
*3.1. Sobre el conocimiento privado de la autoridad sanitaria y la inexistencia de un conocimiento técnico privado*  
*3.2. Sobre los análisis emitidos por los laboratorios que forman parte del subsistema de ensayos*

## Introducción

El presente estudio tiene como objeto analizar el principio de tecnicidad que rige la actividad administrativa en materia de salud de los alimentos, consagrado en el artículo 2 del Decreto N° 525, mediante el cual se dicta el Reglamento

---

\* **Universidad Católica Andrés Bello**, Abogado, cursando especialización en Derecho Administrativo.

General de Alimentos<sup>1</sup>. En concreto, se comienza por determinar el alcance de ese principio, en el sentido de si es aplicable a toda su actividad y si hay algún grado de cabida para el uso de otro criterio, distinto al técnico.

Una vez precisado lo anterior, interesa analizar cuáles son las normas de carácter técnico sobre las cuales la autoridad sanitaria puede servirse para ejercer su actividad de conformidad con el principio de tecnicidad.

Por otra parte, se estudia la forma en que la autoridad sanitaria puede llegar a tener convicción, acorde al principio de tecnicidad, y el valor de cada uno de ellos, sobre ciertos hechos controvertidos, ya sea en el marco de un procedimiento de autorización, de supervisión o sancionatorio, para ejercer su actividad, con especial énfasis a los medios de pruebas típicos que se usan en la práctica administrativa actual.

## **1. Consideraciones generales del principio de tecnicidad en materia de salud de los alimentos**

El ejercicio de la actividad administrativa presupone el ejercicio de potestades que son en mayor o menor medida regladas y discrecionales, pero nunca son enteramente regladas o discrecionales. En todo caso, ese grado variará dependiendo de la norma en concreto de que se trate<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 25.864, de 16 de enero de 1959. Advertimos que el Reglamento General de Alimentos, a nuestro entender, se trata de una norma de rango sublegal que adolece de inconstitucionalidad por vulnerar la garantía de “Reserva de Ley”, en vista de que restringe el derecho de libertad de empresa o económica dirigido a la manufactura y comercialización de alimentos y materiales que entran en contacto con alimentos, sin que haya una previa estipulación de esas limitaciones en una norma de rango legal. En todo caso, nos reservamos la oportunidad para profundizar el estudio sobre la inconstitucionalidad del Reglamento por los motivos antes expuestos. A todo evento, hasta tanto su inconstitucionalidad no sea dictada por un Tribunal competente, el Reglamento es plenamente aplicable y el estudio de sus disposiciones sigue siendo pertinente.

<sup>2</sup> Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en la Sala Político-Administrativa de 05 de mayo de 1983, caso “Hola Juventud” (Brewer-Carias, Allan y Ortiz-Álvarez, Luis: **Las grandes decisiones de la jurisprudencia contencioso administrativa (1961-1996)**). Editorial

En el caso de que la norma atribuya una potestad mayormente discrecional su ejercicio deberá “mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma”, de conformidad con el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. De lo contrario, la actuación administrativa fundamentada en la potestad mayormente discrecional tendrá como resultado una arbitrariedad<sup>3</sup>.

Asimismo, estaría el caso en que una norma establezca expresamente que el ejercicio de una potestad esté relacionada con aspectos técnicos, sin que éstos sean determinados por la propia disposición. Tal circunstancia ha sido calificada por la doctrina como la discrecionalidad técnica, aun cuando contemporáneamente se ha entendido que se trata del ejercicio de una potestad que no depende del árbitro o juicio subjetivo de la Administración Pública, sino, por el contrario, una potestad reglada, ya que está supeditada a conocimientos técnicos<sup>4</sup>.

Precisado lo anterior, se debe comenzar por indicar que en materia de salud de los alimentos aplica de manera preferente el Reglamento General de Alimentos sobre la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por tratarse de una norma especial. A tal efecto, el Reglamento establece, en el artículo 2, la aplicabilidad del principio de tecnicidad al ejercicio de la actividad administrativa en materia de salud de los alimentos, en los siguientes términos:

Quando en este Reglamento se deja alguna medida, reglamentación o providencia a juicio de la autoridad sanitaria, se entiende que tal medida,

---

Jurídica Venezolana. Caracas, 1996, p. 595); Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en la Sala Político-Administrativa N° 615 de 05 de julio de 2012, caso Orlando Castro Llanes.

<sup>3</sup> Balzán P., Juan Carlos: “Los límites a la discrecionalidad, la arbitrariedad y la razonabilidad de la Administración”. En: *Revista de Derecho Administrativo*. N° 9. Editorial Sherwood. Caracas, 2000, p. 17.

<sup>4</sup> Rondón de Sansó, Hildegard: **Teoría general de la actividad administrativa, organización, actos internos**. Ediciones Liber. Caracas, 2000, pp. 68-74. Brewer-Carías, Allan: “Notas sobre la discrecionalidad administrativa y sobre su delimitación y sus límites”. En: **Documento para el Taller Estratégico sobre “Procedimientos administrativos y justicia administrativa en América Latina”**. Konrad Adenauer Stiftung. México D.F., 2007, disponible en: <http://www.allanbrewercarias.com/>.

reglamentación o providencia debe estar fundamentada en principios, normas, directrices o apreciaciones de carácter científico o técnico y de ninguna manera podrá ser el resultado de una actuación arbitraria.

De la norma antes transcrita se desprende que aun cuando una disposición contenida en el Reglamento General de Alimentos, e incluso en las normas que derivan de éste<sup>5</sup>, atribuya una potestad aparentemente discrecional, realmente no lo es, ya que su ejercicio está sujeto a los aspectos técnicos y no a una mera apreciación subjetiva por parte de la autoridad sanitaria. Lo anterior, se desprende, además de la Ley Orgánica de Salud que señala, en el artículo 5, lo siguiente:

**Artículo 5.-** El Ministerio de la Salud será el órgano rector y planificador de la administración pública nacional de la salud. 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, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Central y demás leyes referidas a la materia.

Adicionalmente, el Decreto N° 5077, mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico del Ministerio de Salud<sup>6</sup>, señala, en el artículo 40 N° 1, que el Servicio

<sup>5</sup> Resolución N° 14.651 de 27 de octubre de 1976, mediante la cual se determinan las características que deben tener los alimentos para regímenes especiales (Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 31.106, de 09 de noviembre de 1976). Resolución N° SG-081 de 11 de marzo de 1996, mediante la cual se dictan las Normas Complementarias del Reglamento General de Alimentos (Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 35.921, de 15 de marzo de 1996); Resolución N° SG-403-96 de 09 de septiembre de 1996, mediante la cual se dictan los Requisitos para el Otorgamiento de Permiso Sanitario de los Establecimientos y Vehículos para Alimentos (Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.097 Extraordinario, de 18 de septiembre de 1996); Resolución N° SG-457-96 de 04 de noviembre de 1996, mediante la cual se dictan las Buenas Prácticas de Fabricación, Almacenamiento y Transporte de Alimentos para Consumo Humano (Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.081, de 07 de noviembre de 1996).

<sup>6</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.591, de 26 de diciembre de 2006.

Autónomo de Contraloría Sanitaria es el organismo competente en materia de contraloría sanitaria de los alimentos, y tiene la atribución de ejecutar las políticas sanitarias dirigidas a reducir los riesgos a la salud y a la vida de la población “basados en criterios científicos y técnicos normados nacional e internacionalmente”.

De lo anterior, se deduce que solo es admisible, en el marco de esas supuestas potestades discrecionales establecidas en el Reglamento General de Alimentos, la apreciación de cada caso particular de cara a los elementos técnicos que correspondan.

Entre las disposiciones del Reglamento General de Alimentos que parecieran atribuir una potestad discrecional a la autoridad sanitaria están las contenidas en los artículos 4 y 5, que establecen lo siguiente:

**Artículo 4.-** Todo alimento debe ser de la naturaleza y calidad que solicita el comprador u ofrezca el vendedor; y no podrá ofrecerse a la venta cuando se encuentre en malas condiciones, contravenga lo dispuesto en este Reglamento, o cuando por cualquier otro motivo pueda ser nocivo a la salud.

**Artículo 5.-** Para que un alimento sea considerado como nocivo a la salud, y por consiguiente no sea permitido ofrecerlo al consumo, bastará con que la autoridad sanitaria abrigue dudas acerca de su inocuidad, ya sea en sus efectos mediatos o inmediatos.

De los artículos antes transcritos pareciera que la autoridad sanitaria puede prohibir la venta de un alimento únicamente cuando tenga dudas de su inocuidad<sup>7</sup>;

---

<sup>7</sup> La inocuidad es la calidad de lo inocuo, es decir, “que no hace daño” (**Diccionario de la Real Academia Española**. Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/>); sin embargo, ese concepto resulta insuficiente, ya que el consumo excesivo de ciertos alimentos podría ser nocivo para la salud, sin que ello signifique que no sea inocuo. En este sentido, se podría entender que la inocuidad de los alimentos son: “todas las medidas encaminadas a garantizar que los alimentos no causarán daño al consumidor si se preparan y/o ingieren según el uso al que están destinados” (**Manual sobre las cinco claves para la inocuidad de los alimentos**. Organización Mundial de la Salud. Francia, 2007, p. 27. Disponible en: [http://www.who.int/foodsafety/publications/consumer/manual\\_keys\\_es.pdf](http://www.who.int/foodsafety/publications/consumer/manual_keys_es.pdf)).

sin embargo, esas dudas no pueden fundamentarse en una mera apreciación subjetiva sino en elementos técnicos suficientes, aun cuando se trate de una verificación preliminar que requiera una posterior investigación. Por el contrario, si la autoridad sanitaria al momento de ejercer la potestad descrita en los artículos 4 y 5 del Reglamento solo atendiera a apreciaciones subjetivas, sin atender a aspectos técnicos, estaría, en consecuencia, incurriendo en una arbitrariedad.

En el marco de lo anterior téngase como ejemplo un caso en que la autoridad sanitaria prohíba la venta de un alimento en virtud de que se abriga dudas sobre su inocuidad, sobre la base del incumplimiento de deberes formales en el rotulado, en concreto, que tenga una información errónea sobre el número de Registro Sanitario de Alimentos. En tal caso, la autoridad sanitaria habría incurrido en una arbitrariedad, ya que, si bien podría abrigar dudas si el alimento está debidamente registrado o si se está comercializando conforme a la información que sirvió de base para su registro, no podría lícitamente indicar que abriga dudas sobre su inocuidad y, en consecuencia, prohibir su venta, sobre la base de los artículos 4 y 5 del Reglamento.

Asimismo, tómese como ejemplo que la autoridad sanitaria prohíba la venta de un alimento en virtud de que se abriga dudas sobre su inocuidad fundamentándose en que tiene un color o forma distinta a la que usualmente tienen ese tipo de alimento. En ese caso, la autoridad sanitaria habría incurrido en una arbitrariedad en la medida en que esa apreciación no esté fundamentada en aspectos técnicos que adviertan la falta de inocuidad de ese tipo de alimento por presentar características distintas a las usuales.

A todo evento, existen casos regulados por el Reglamento General de Alimentos en los cuales la apreciación por parte de la autoridad sanitaria necesariamente deberá sustentarse en elementos subjetivos, en adición a los objetivos que responderían al principio de tecnicidad. Tal es el caso de la publicidad engañosa y exageración, tipificadas en los artículos 38 literal a y 39 literal c del Reglamento General de Alimentos, por tratarse de ilícitos que pudieran depender de una carga mayormente subjetiva. No obstante, en el caso de la publicidad engañosa, tipificada en el artículo 38 literal a del Reglamento, debe tomarse en consideración

que se refiere únicamente a “la verdadera naturaleza, composición, calidad, origen o cantidad del alimento envasado”. En razón de lo anterior, aun cuando pueda haber una apreciación subjetiva, debe estar fundamentada en un análisis objetivo y técnico de los aspectos antes referidos que son propios de los alimentos. De igual forma ocurre con el artículo 39 literal c del Reglamento, por cuanto se refiere a la exageración de cualidades del alimento. En tal sentido, si bien es cierto que la apreciación de lo que puede significar exageración tiene un sustrato subjetivo, el alcance de las cualidades del alimento responde a un criterio objetivo y técnico.

## **2. Sobre la vinculación y jerarquía de las normas de carácter técnico en materia de salud de los alimentos**

Precisada la aplicabilidad del principio de tecnicidad en la actuación administrativa en materia de salud de los alimentos, es pertinente destacar que en el ordenamiento jurídico venezolano hay una diversidad de normas técnicas que son aplicables y por las cuales la autoridad sanitaria se debe fundamentar para tomar una decisión acorde al principio de tecnicidad. Entre esas normas se pueden distinguir aquellas que son parte del Derecho interno y otras de origen internacional que son aplicables en el país. En todo caso, no todas las normas técnicas, ya sean nacionales o internacionales, son de obligatorio cumplimiento, sino que hay algunas normas técnicas que son únicamente de referencia.

En cuanto a las normas de carácter técnico del Derecho interno, se observa que la autoridad sanitaria ha emitido “resoluciones” en las que establece aspectos técnicos que deberán cumplirse para que el producto pueda considerarse inocuo o apto para el consumo<sup>8</sup>; sin embargo, estarían también aquellos reglamentos y normas técnicas.

En lo que respecta a las normas técnicas de origen internacional que son aplicables en Venezuela, se observa que estarían aquellas derivadas del Mercado

---

<sup>8</sup> Resolución N° 14.650 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, mediante la cual se determinan las características que debe tener la Sal Comestible (Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 31.106, de 09 de noviembre de 1976).

Común del Sur (Mercosur) y las contenidas en el *Codex Alimentarius*, sin perjuicio de que haya otras normas, producto de tratados internacionales suscritos.

### 2.1. *Sobre los reglamentos y normas técnicas del Derecho interno*

En el Derecho interno estarían las normas técnicas reguladas en la Ley del Sistema Venezolano para la Calidad<sup>9</sup>. En este sentido, la referida Ley estipula dos tipos de normas técnicas: las normas, en sentido estricto, y los reglamentos técnicos, los cuales define en el artículo 4 en los siguientes términos:

**Artículo 4.-** A los efectos de la presente Ley y su Reglamento, se entenderá por: (...)

9. Norma: documento aprobado por una institución reconocida que prevé para un uso común y repetido, reglas, directrices o características para los productos o los procesos y métodos de producción conexos, cuya observancia no es obligatoria. También puede incluir prescripción en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ella (...)

12. Reglamentaciones Técnicas: documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables, y cuya observancia es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ella<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.543, de 07 de octubre de 2002.

<sup>10</sup> A los fines de ver con mayor detalle las diferencias del régimen jurídico vigente y el derogado en materia de normas técnicas de calidad véase Brewer-Carías, Allan: “Comentarios a la Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad de 30 de diciembre de 1979”. En: *Revista de Derecho Público*. N° 1, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1980; Grau Fortoul, Gustavo: **Normas Covenin, Codex Alimentarius y reglamentaciones técnicas**. Inédito.



Asimismo, la Ley del Sistema Venezolano para la Calidad señala, en el artículo 39, que para que una norma técnica sea dictada, deberá ser presentada ante el Ministerio con competencia en comercio por parte del organismo de normalización creado a tal efecto, a los fines de determinar su carácter nacional y declararla como Norma Venezolana Covenin.

En ese sentido, la Norma Venezolana Covenin se trata de una “referencia básica para determinar la calidad de los productos y servicios de que se trate, particularmente para la protección, educación y orientación de los consumidores”; sin embargo, no resulta obligatoria de manera general, *per se*, de conformidad con lo establecido en el artículo 41 de la Ley del Sistema Venezolano para la Calidad.

Ahora bien, la Resolución N° DM/056 del Ministerio de la Producción y el Comercio<sup>11</sup> establece, en el artículo 1, que todos los productos que se fabriquen, importen o comercialicen deberán cumplir con los requisitos exigidos así como el procedimiento establecido en la Norma Venezolana Covenin de carácter obligatorio, hasta tanto se dicten las reglamentaciones técnicas correspondientes. En ese orden de ideas, solo se considerarán de carácter obligatorio las Normas Venezolanas Covenin que hayan sido calificadas como tales mediante Resolución expresa por parte del Ministerio competente<sup>12</sup>. Tal circunstancia se debe a que las Normas Venezolanas Covenin son normas dirigidas a establecer estándares de calidad, pero no determinan los requisitos mínimos para que un alimento sea considerado inocuo o apto para el consumo humano.

En todo caso, es importante destacar que las normas antes reseñadas se refieren, en general, a estándares de calidad; sin embargo, no presuponen que, de no cumplirse el alimento no sea apto para su consumo humano.

---

<sup>11</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.657, de 25 de marzo de 2003.

<sup>12</sup> Véase la Resolución N° 56 del Ministerio de la Producción y el Comercio (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.578 Extraordinario, de 14 de febrero de 2002).

## 2.2. *Sobre las normas técnicas del Mercosur*

En cuanto a las normas técnicas en el marco del Mercosur, consideramos pertinente hacer unas breves consideraciones generales sobre su constitución y fuentes jurídicas.

En ese sentido, el 26 de marzo de 1991, las Repúblicas de Argentina, Federativa del Brasil, del Paraguay y Oriental del Uruguay suscribieron el Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre éstas, comúnmente denominado Tratado de la Asunción. En este sentido, el Tratado establecía, en el artículo 18, el compromiso de convocar “a una reunión extraordinaria con el objeto de determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercado Común, así como las atribuciones específicas de cada uno de ellos y su sistema de adopción de decisiones”. A tal efecto, los países antes señalados suscribieron el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur, comúnmente denominado Protocolo de Ouro Preto.

Ese Protocolo señala, en el artículo 41, que son fuentes jurídicas del Mercosur el Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios; los Acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos; las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur adoptadas desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción.

Cabe destacar que, respecto a las normas emanadas del Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur tendrán carácter obligatorio y cuando sea necesario deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país, de conformidad con el artículo 42 del Protocolo de Ouro Preto.

En ese orden de ideas, el Protocolo de Ouro Preto estipuló, en el artículo 38, el compromiso de los Estados partes “a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas

emanadas de los órganos del Mercosur”. Cabe precisar que las normas entrarán en vigor solo cuando se cumpla, de conformidad con el artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto, el siguiente procedimiento: i. sea aprobada por el órgano del Mercosur; ii. se incorpore al ordenamiento jurídico nacional de cada uno de los Estados Partes; iii. cada uno de los Estados Partes comunique tal circunstancia a la Secretaría Administrativa del Mercosur; y iv. 30 días después de la fecha de comunicación efectuada.

De las normas antes transcritas es pertinente destacar el análisis realizado por Bianchi Pérez según el cual no hay acuerdo en la doctrina respecto a la primacía de las normas de derecho derivado del Mercosur sobre aquellas de derecho interno. Tampoco habría acuerdo en cuanto a la aplicación directa de las normas de derecho derivado del Mercosur, por lo cual hay argumentos según los cuales se puede defender la posición de que es necesario cumplir con un procedimiento para que tengan vigencia en el derecho interno, mientras que otro sector afirma que toda norma de derecho del Mercosur presupone su aplicación directa al derecho interno. Por último, en cuanto al efecto directo, existiría un acuerdo en la doctrina en lo que respecta a su aplicabilidad en el derecho interno del país; sin embargo, habría discrepancia en cuanto a si aplica o no a los particulares o, por el contrario, solo al Estado. Ello, a su entender, se debe a que el Mercosur se trata “de un derecho de la integración cuya finalidad es la regulación jurídica del proceso de integración económica pactado entre los Estados partes” y, por tanto, “no se estructura sobre los cimientos de órganos supranacionales, sino sobre instituciones intergubernamentales”<sup>13</sup>.

Ahora bien, el 19 de julio de 2006 se publicó la Ley Aprobatoria del “Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur” y sus Anexos<sup>14</sup>, mediante la cual el Estado venezolano se adhiere al Tratado de

<sup>13</sup> Bianchi Pérez, Paula: “Aplicación directa y preeminente del Derecho Comunitario”. En: **Venezuela ante el Mercosur**. Academia de Ciencias Políticas y Sociales - Universidad de los Andes - Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, 2013, pp. 140-145.

<sup>14</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.482 de 19 de julio de 2006.

Asunción y al Protocolo de Ouro Preto, antes comentados; sin embargo, no fue hasta el 12 de agosto de 2012 que entró en vigencia.

A tal efecto, el Protocolo de Adhesión señala, en el artículo 3, que el Estado venezolano “adoptará el acervo normativo vigente del Mercosur; en forma gradual, a más tardar cuatro años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente instrumento”, en atención a un cronograma que se dictará a tal efecto.

En tal sentido, la Decisión N° 66/12, mediante la cual se establece el Cronograma de incorporación por la República Bolivariana de Venezuela del Acervo Normativo del Mercosur, determina las normas ya adoptadas por el Estado venezolano, las normas que deberán ser adoptadas antes del 31 de marzo de 2013 y aquellas que deberán ser adoptadas conforme los cronogramas acordados por el Grupo de Trabajo correspondiente.

Precisado lo anterior, para que una norma técnica del Mercosur en materia de salud de los alimentos sea aplicable en Venezuela y, por tanto, para que sean vinculantes para la autoridad sanitaria, siendo conservador en consideración la discrepancia en la doctrina sobre el particular, habría que verificar si la norma está en el grupo de normas ya adoptadas por el Estado venezolano, a través de su incorporación en el ordenamiento jurídico interno, o si, por el contrario, está en el grupo de normas que no han sido adoptadas hasta la fecha<sup>15</sup> o que ni siquiera están comprendidas en la Decisión N° 66/12.

### 2.3. *Sobre el Codex Alimentarius*

En el año 1963, “la Asamblea Mundial de la Salud aprueba en su 16° período de sesiones la creación del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias con la Comisión del *Codex Alimentarius* como su órgano principal”<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Por ejemplo la Resolución N° 09/02 del Reglamento Técnico Mercosur para la Verificación Cuantitativa de Harina de Trigo.

<sup>16</sup> *Vid.* en <http://www.codexalimentarius.org/about-codex/codex-timeline/es/>.

Posteriormente, se dicta el Acuerdo de la OMC sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el cual establece, en el artículo 3, que “para armonizar en el mayor grado posible las medidas sanitarias y fitosanitarias, los Miembros basarán sus medidas sanitarias o fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales, cuando existan”. En este sentido, el Acuerdo entiende que dentro de las normas, directrices o recomendaciones internacionales están “en materia de inocuidad de los alimentos, las normas, directrices y recomendaciones establecidas por la Comisión del *Codex Alimentarius* sobre aditivos alimentarios, residuos de medicamentos veterinarios y plaguicidas, contaminantes, métodos de análisis y muestreo, y códigos y directrices sobre prácticas en materia de higiene”, de conformidad con el Anexo A del Acuerdo.

En tal sentido, a través del Decreto N° 1343<sup>17</sup> se creó un Comité Técnico de carácter permanente, denominado Comité Nacional del *Codex Alimentarius*, el cual tiene entre sus competencias, en el artículo 8 numerales 4 y 5, las siguientes:

4. Velar por la aplicación de las normas alimentarias conforme al *Codex Alimentarius*, aceptadas universalmente tendentes a la protección de la salud del consumidor y las prácticas de comercialización de alimentos.

5. Recomendar la aceptación o no de una norma general del *Codex Alimentarius*, en lo que respecta a distribución de los productos a los que se les aplique la norma general, ya sean éstos importados o producidos en el país, siempre que dicha aceptación no sea contraria a disposiciones jurídicas nacionales, ni a los compromisos que el Estado haya asumido con ocasión de algún acuerdo o tratado internacional.

De lo anterior se deduce que el *Codex Alimentarius* sirve de referencia de calidad de cara a la formación normativa en el país. A todo evento su aplicación de manera directa a casos particulares por la autoridad sanitaria no es vinculante sino únicamente como una fuente de referencia internacional<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.237, de 11 de julio de 2001.

<sup>18</sup> *Vid.* Grau Fortoul: ob. cit. (trabajo inédito).

Tal circunstancia, incluso, está expresamente reconocida en el marco de los productos agrícolas, donde se ha precisado que las normas técnicas deben adecuarse a lo contenido en el *Codex Alimentarius*<sup>19</sup>. A todo evento, el ordenamiento jurídico reconoce la obligatoriedad del *Codex* en algunos casos, como sería el de la fórmula láctea adaptada para niños y niñas lactantes hasta y mayores de seis meses de edad<sup>20</sup>.

En tal sentido, distinto es el caso en que las autoridades sanitarias se fundamenten en normas técnicas del Derecho interno que sean adaptadas al *Codex Alimentarius*, ya que no se trataría de una invocación directa a ésta sino, por el contrario, a normas técnicas de Derecho interno, que ya fueron analizadas.

### **3. Formas en que la autoridad sanitaria llega a tener evidencia de los hechos técnicos**

Aun cuando exista una diversidad de normas de carácter técnico que son aplicables obligatoriamente y otras que solo sirven de referencia para la autoridad sanitaria, la administración debe tomar en consideración elementos adicionales que le permitan tener una convicción desde una perspectiva técnica sobre un hecho determinado.

Lo anterior resulta importante cuando se presenten casos en que no existe una norma técnica aplicable al alimento, ya sea porque nunca se dictó la regulación o por cuanto se trata de un producto novedoso. Adicionalmente, debe tomarse en consideración que los aspectos técnicos pueden variar en la medida del avance de la sociedad<sup>21</sup> y que además pueden ser contradictorias a las

<sup>19</sup> *Vid.* artículo 32 de la Ley de Mercadeo Agrícola (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.389, de 22 de febrero de 2002).

<sup>20</sup> *Vid.* artículo 5 numerales 1 y 2 de la Ley de Promoción y Protección de Lactancia Materna (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.763, de 06 de septiembre de 2007).

<sup>21</sup> *Vid.* a tal efecto la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de 23 de abril de 2012, caso Furnaguera Cachutt, que indica lo siguiente: “En el marco del sistema de salud pública, además de lo mencionado con respecto a la medicina,

normas técnicas existentes, sin que ello sea motivo suficiente para frenar el progreso tecnológico.

Tal circunstancia puede surgir en diversos momentos en la persona de la autoridad sanitaria, ya sea en el marco de un procedimiento administrativo de autorización, supervisión o sancionador.

En este sentido, la autoridad sanitaria se podrá servir de los medios de pruebas establecidos en las leyes, y en concreto en el Código Civil, Código de Procedimiento Civil y el Código Orgánico Procesal Penal, de conformidad con lo establecido en el artículo 58 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y 26 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos<sup>22</sup>.

Precisado lo anterior, se debe advertir que no se pretende agotar en el presente estudio los distintos medios de pruebas de los cuales se podría servir la autoridad sanitaria para poder tener convicción desde una perspectiva técnica de un hecho determinado; sin embargo, sí consideramos pertinente hacer referencia a algunos que en la práctica administrativa tienen lugar; en concreto al conocimiento privado de la autoridad sanitaria y a los análisis emitidos por los laboratorios que forman parte del subsistema de ensayos<sup>23</sup>.

---

también 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 autorizador como requerimiento previo para su expendio, para luego mantener una vigilancia irrestricta y constante durante todo el periodo de comercialización. Incluso, de realizar estudios en caso de que ello sea necesario aunque ese insumo haya desaparecido del mercado, cuando se constate por obra de la ciencia, la aparición de efectos perniciosos que, con anterioridad, no se pudieron prever por rebasar el conocimiento técnico existente en su momento y determinar una potencial responsabilidad civil”.

<sup>22</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.891 Extraordinario, del 31 de julio de 2008.

<sup>23</sup> *Vid.* [http://sacs.mpps.gob.ve/siacs/Alimentos/frame\\_ini.php](http://sacs.mpps.gob.ve/siacs/Alimentos/frame_ini.php).

### *3.1. Sobre el conocimiento privado de la autoridad sanitaria y la inexistencia de un conocimiento técnico privado*

El artículo 12 del Código de Procedimiento Civil establece que “el Juez puede fundar su decisión en los conocimientos de hecho que se encuentren comprendidos en la experiencia común o máximas de experiencia”. Esa disposición es plenamente aplicable en el ámbito procedimental, por lo cual la autoridad sanitaria puede servirse de los hechos que se encuentren comprendidos en la máxima de experiencia, en virtud de lo establecido en el artículo 58 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

A todo evento, nos queda la duda de si la autoridad sanitaria tendría un conocimiento privado distinto y especializado en temas técnicos relativos a la salud de los alimentos al de un juez, el cual se pueda oponer, sin necesidad de ningún otro elemento probatorio, en el marco de un procedimiento administrativo fundamentándose en el artículo 12, antes comentado.

Al respecto, se entiende que aun cuando la autoridad sanitaria ha sido calificada por los distintos instrumentos normativos como un órgano técnico no implica que el conocimiento privado que posean sea suficiente para que al decidir un caso en particular se satisfaga la aplicación del principio de tecnicidad. Ello por cuanto, naturalmente, los conocimientos técnicos y científicos no forman parte del conocimiento privado de la autoridad sanitaria, sino de un grado de experticia sobre la materia. Adicionalmente, las mismas normas antes examinadas hacen expresa referencia a que la autoridad sanitaria se deberá fundamentar en criterios científicos y a lo establecido en normas técnicas, cuestión que ya fue comentada.

Lo que sí puede ocurrir es que la autoridad sanitaria puede servirse de la experticia de los funcionarios técnicos que la conforman para hacer apreciaciones técnicas que deban ser ratificadas o complementadas con otros medios. Tal circunstancia únicamente sirve de base para actos de verificación, pero no para una decisión definitiva.



Tal sería el caso antes comentado en el que la autoridad sanitaria prohíba la venta de un alimento en virtud de que se abrigan dudas sobre su inocuidad fundamentándose en que tiene un color o forma distinta a la que usualmente tienen ese tipo de alimento. En ese caso, la autoridad sanitaria solo podría fundamentarse para tomar una decisión preliminar en los conocimientos técnicos que le son propios al funcionario autorizado para realizar la inspección y que depende del cumplimiento de deberes en cuanto a la profesión.

A todo evento, no debe confundirse el hecho de que el contenido de algunos actos de la autoridad sanitaria se reputan como veraces cuando versen sobre aspectos técnicos<sup>24</sup> con el hecho de que ésta pueda tener un conocimiento técnico privado, cuestión que, como ya se indicó, no es el caso. Ello en virtud de que la veracidad del acto deriva de que, justamente para emitirlo, la autoridad sanitaria examinó todos los aspectos necesarios, sirviéndose de las formas correspondientes para ello –por ejemplo en análisis o experticias–, a los fines de tomar una decisión acorde al principio de tecnicidad.

### *3.2. Sobre los análisis emitidos por los laboratorios que forman parte del subsistema de ensayos*

En la práctica administrativa es común que, en el marco de los procedimientos administrativos que la autoridad sanitaria sustancia –ya sean de autorización, supervisión o sancionadores–, se tome en consideración los análisis de los alimentos a los fines de determinar su inocuidad o cualquier otro aspecto relevante que corresponda.

Esos análisis por sí solos tendrían autenticidad si son emitidos por una persona que, por su profesión, “teniendo como fuente directa el registro de los títulos

---

<sup>24</sup> Tal sería el caso del “Registro Sanitario” que consiste en: “el acto administrativo por medio del cual” la autoridad sanitaria competente “concluye el procedimiento de estudio y evaluación técnica de los alimentos y procede a declararlos aptos para su consumo e inscripción en el Registro correspondiente y autorización para su libre venta”, de conformidad con el artículo 3 numeral 32 de la Resolución N° SG-081 de 11 de marzo de 1996, mediante el cual se dictan las Normas Complementarias del Reglamento General de Alimentos.

por ellos obtenidos en las carreras”, y el contenido del documento, esté únicamente referido al ámbito de experticia que se deriva de esa profesión<sup>25</sup>. Sin embargo, la veracidad de éstos dependería de otros aspectos que surgirían del caso particular que se trate y la forma en que sea promovido y evacuado.

La Ley del Sistema Venezolano para la Calidad establece, en el artículo 79, que el subsistema de ensayos, constituido por laboratorios públicos o privados, es el encargado “de comprobar que determinados productos o servicios cumplen con normas o reglamentaciones técnicas”. En este sentido, para que los laboratorios puedan ingresar dentro del subsistema de ensayos deben ser acreditados por el Ministerio del Poder Popular para el Comercio, de conformidad con el artículo 80 de la referida Ley. A tal efecto, una vez acreditado podrán “garantizar la confiabilidad de sus resultados dentro del alcance de los ensayos acreditados”, según el artículo 81 N° 1 de la Ley.

De las normas antes referidas, entendemos que los análisis emitidos por los laboratorios acreditados se tratarían de documentos privados que gozan de autenticidad y de veracidad en cuanto a su contenido, ya que, como indica la referida Ley, los laboratorios garantizan la confiabilidad de los resultados. Sin embargo, esa veracidad únicamente estaría supeditada al alcance de los ensayos acreditados; es decir, a determinados métodos y productos que consten expresamente en el acto autorizador mediante el cual se acredita al laboratorio como parte del subsistema de ensayos.

En ese orden de ideas, la veracidad que le es atribuida al análisis emitido por el laboratorio se trata de una presunción *iuris tantum*, por lo cual podrá ser desvirtuada por prueba en contrario.

Ahora bien, en cuanto a los análisis de los laboratorios públicos, llama la atención, en el marco de la práctica administrativa de la autoridad sanitaria venezolana, el caso del Instituto Nacional de Higiene Rafael Rangel.

---

<sup>25</sup> Hernández Merlanti, Luis Alfredo: “La autenticidad proviene de los particulares sin intervención de funcionario público”. En: *Revista de Derecho Probatorio*. N° 5. Editorial Jurídica ALVA, S.R.L. Caracas, 1995, pp. 282-285.

Sobre el particular es pertinente comenzar por indicar que el 18 de octubre de 1938 se dicta el Decreto por el cual se crea el Instituto Nacional de Higiene, adscrito al Ministerio de Sanidad y Asistencia<sup>26</sup>, “con personalidad jurídica autónoma y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional”, de conformidad con el artículo 1. Asimismo, el Decreto establece, en el artículo 2, que tendrá a su cargo diversas funciones, entre las cuales está el “estudio de problemas de nutrición en las distintas regiones del país; análisis de las aguas y sustancias alimenticias”. En tal sentido, el Instituto Nacional de Higiene Rafael Rangel ha sido calificado como el “organismo técnico” del Ministerio del Poder Popular para la Salud, especialmente en materia de salud de los medicamentos<sup>27</sup>.

No obstante lo anterior, no hay una norma que expresamente le atribuya al referido Instituto y, en concreto, respecto a los “estudios” que realiza en materia de alimentos una autenticidad o un valor probatorio en lo que respecta a su contenido. Adicionalmente, de la lectura de la Ley del Sistema Venezolano para la Calidad, se considera que el referido Instituto debe contar con acreditación del ministerio con competencia en comercio, al menos en lo que respecta a los alimentos.

Por otra parte, el Instituto se trata de un ente que forma parte de la Administración Pública Descentralizada, por lo cual podría interpretarse que sus “estudios” corresponden a documentos administrativos, los cuales gozarían de autenticidad y veracidad, salvo prueba en contrario<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 19.700, de 18 de octubre de 1938.

<sup>27</sup> *Vid.* artículo 19 de la Ley de Medicamentos (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.006, del 03 de agosto de 2000).

<sup>28</sup> *Vid.* sentencia de la Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia, de 04 de mayo de 2004, caso Consultores Jiménez y Asociados C.A.: “Sobre ese particular, la Sala en sentencia de fecha 16 de mayo 2003, caso: Henry José Parra Velásquez *c/* Rubén Gilberto Ruiz Bermúdez, dejó sentado que los documentos públicos administrativos ‘... son aquellos realizados por un funcionario competente actuando en el ejercicio de sus funciones, pero que no se refiere a negocios jurídicos de los particulares, sino que tratan de actuaciones de los referidos funcionarios que versan, bien sobre manifestaciones de voluntad del órgano administrativo que la suscribe, conformando la extensa gama de los actos constitutivos (concesiones, autorizaciones, habilitaciones,

Ahora bien, más allá que al tratarse de un documento administrativo y su contenido sea presumido como veraz –salvo prueba en contrario–, se entiende que ello realmente dependerá de si el funcionario público investido para emitirlo

---

admisiones, suspensiones, sanciones, etc.), o bien constituyen manifestaciones de certeza jurídica que son las declaraciones de ciencia y conocimiento, que a su vez, conforman la amplia gama de los actos declarativos (certificaciones, verificaciones, registros, etc.), y que por tener la firma de un funcionario administrativo están dotados de una presunción desvirtuable de veracidad y legitimidad de su contenido, en razón del principio de ejecutividad y ejecutoriedad que le atribuye el artículo 8 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y por tanto deben considerarse ciertos hasta prueba en contrario...'. En igual sentido, la Sala Político-Administrativa en sentencia N° 300 de fecha 28 de mayo 1998, caso: CVG Electrificación del Caroní, Expediente N° 12.818, expresó: '... Esta especie de documentos –los administrativos– conforman una tercera categoría dentro del género de la prueba documental, y por tanto, no pueden asimilarse plenamente a los documentos públicos, ni a los documentos privados. La especialidad de los antecedentes administrativos radica, fundamentalmente, en que gozan de una presunción de legitimidad, autenticidad y veracidad, pero tal presunción puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario. Se distinguen así esta especie de documentos de los instrumentos públicos, que solo pueden ser impugnados mediante la tacha de falsedad; y de los meros documentos privados, que pueden ser, incluso, desconocidos en contenido y firma por el adversario. Siendo los documentos administrativos –como los promovidos por la empresa apelante– un medio de prueba distinto de los documentos privados, resulta claro para esta Sala que no pueden aquellos quedar sometidos a la disposición consagrada en el aparte único del artículo 434 del Código de Procedimiento Civil, pues dicho precepto regula, única y exclusivamente, la oportunidad en que deben producirse los documentos privados. Observa la Sala, finalmente, que no existiendo una disposición procesal especial que regule la oportunidad en que deben producirse en juicio los documentos administrativos, razón por la cual resulta plenamente aplicable, en esta materia, el principio general consagrado en los artículos 396 y 400 del Código de Procedimiento Civil. En tal virtud, las partes que quieran servirse de un documento de esta especie pueden anunciarlo o promoverlo en el lapso de promoción y producirlos o evacuarlos en la etapa de evacuación de pruebas...'. De acuerdo con los precedentes jurisprudenciales transcritos, la Sala concluye que los documentos públicos administrativos son aquellos que emanan de funcionarios de la Administración Pública, en el ejercicio de sus funciones y en las formas exigidas por la ley (...) Las consideraciones expuestas permiten concluir que los documentos públicos se caracterizan por ser autorizados y presenciados, con las solemnidades legales, por un registrador, juez u otro funcionario o empleado público, que tenga facultades para dar fe pública; los privados por ser redactados y firmados por las partes interesadas,

y aquellos que tuvieron participación en su elaboración poseían los conocimientos técnicos y científicos para ello, por su carrera o profesión.

Por ejemplo, si en un caso determinado un análisis del referido Instituto fuese emitido por una persona que no tenga una carrera, profesión o conocimiento alguno a fin con la materia objeto del análisis, entonces bastaría atacar ese aspecto para cuestionar la veracidad del análisis, sin tener siquiera que confrontarlo con otro elemento probatorio.

\* \* \*

**Resumen:** El presente estudio tiene como objeto analizar el principio de tecnicidad que rige la actividad administrativa en materia de salud de los alimentos, consagrado en el artículo 2 del Decreto N° 525, mediante el cual se dicta el Reglamento General de Alimentos. En concreto, se analizará el alcance de ese principio, las normas de carácter técnico sobre las cuales la autoridad sanitaria puede servirse para ejercer su actividad de conformidad con el principio de tecnicidad y la forma en que la autoridad sanitaria puede llegar a tener convicción sobre la existencia del principio de tecnicidad.

**Palabras clave:** Reglamento General de Alimentos, salud, alimentos, tecnicidad.

Recibido: 05-05-2014. Aprobado: 30-05-2014

---

sin que intervenga ningún funcionario público, los cuales pueden adquirir luego autenticidad, si son reconocidos legal o judicialmente por sus autores; y los documentos administrativos por emanar de funcionarios de la Administración Pública, en el ejercicio de sus funciones, los cuales persiguen documentar las manifestaciones de voluntad o de certeza jurídica del órgano administrativo que la emite. Es evidente, pues, que la diferencia entre documento público y documento administrativo, no es absoluta, los cuales coinciden en que ambos gozan de autenticidad desde que se forman, la cual emana del funcionario público que interviene en la formación del acto, quien cumpliendo las formalidades exigidas por la ley, otorga al instrumento una presunción de legitimidad, autenticidad y veracidad. Por tanto, la Sala considera que todo documento administrativo, por emanar de funcionario o empleado público facultado por la ley, goza de autenticidad y veracidad, salvo prueba en contrario”.