



# **ELEMENTOS DEL DERECHO DE LA ALIMENTACION**

**(ESTRUCTURA, PRINCIPIOS Y DISPOSICIONES ESENCIALES)**

*Títulos publicados en esta serie:*

1. Wildlife and National Parks Legislation in Asia. K. Kropp. 1971.
2. La legislación sobre fauna y flora silvestres y parques nacionales en América Latina. K. Kropp. 1971. (También en inglés)
3. Legislación para la conservación de la vicuña. K. Kropp. 1971. (También en inglés)
4. Legal systems for environment protection. Japan, Sweden, United States. P.H. Sand. 1972. (Edición francesa en preparación)
5. Derecho agrario y justicia agraria. J. Masrévéry. 1974.
6. Agricultural credit legislation in selected developing countries. D. Mylonas. 1974.

ELEMENTOS DEL DERECHO DE LA ALIMENTACION  
(estructura, principios y disposiciones esenciales)

por

Alain GERARD  
consultor en derecho de la alimentación

para

la Sección de Legislación Animal, Vegetal y Alimentaria  
SUBDIRECCION DE LEGISLACION, OFICINA JURIDICA

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA  
ALIMENTACION

Roma, 1975

Primera impresión 1975  
Segunda impresión 1983

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

M-82  
ISBN 92-5-301980-8

Reservados todos los derechos. No se podrá reproducir ninguna parte de esta publicación, ni almacenarla en un sistema de recuperación de datos o transmitirla en cualquier forma o por cualquier procedimiento (electrónico, mecánico, fotocopia, etc.), sin autorización previa del titular de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización, especificando la extensión de lo que se desea reproducir y el propósito que con ello se persigue, deberán enviarse al Director de Publicaciones, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Via delle Terme di Caracalla, 00100 Roma. Italia.

© FAO 1975

## PREFACIO

El presente estudio tiene por fin satisfacer dos imperativos de orden esencialmente práctico, cuyos principios son los siguientes:

- a. hacer que todos los medios interesados tomen conciencia de los problemas jurídicos cada vez más complejos y específicos que plantean la producción, la elaboración y el comercio de los artículos destinados a la alimentación humana;
- b. establecer un inventario objetivo de dichos problemas dedicado a los juristas responsables de la elaboración y de la aplicación de normas de derecho;
- c. subrayar la interdependencia y la necesidad de unidad que caracterizan las normas de derecho en esta materia, así como la estrecha subordinación de estas normas a la rápida evolución de las condiciones socioeconómicas, científicas y tecnológicas, tanto en cada Estado como a escala internacional;
- d. contribuir a la eficacia funcional de la obra legislativa, ayudando a identificar los principios fundamentales que deben regir el derecho de la alimentación, así como a sugerir las orientaciones racionales que les corresponden.

En lo que respecta a estas orientaciones, se ha tenido debidamente en cuenta el trabajo considerable que ha emprendido la Comisión del Codex Alimentarius, con ayuda de sus órganos auxiliares, con el fin de obtener de sus Estados Miembros puntos de convergencia internacionalmente aceptables para la ordenación de sus reglamentaciones nacionales de los artículos alimenticios. Sin embargo, como uno de los objetivos que aquí se persigue es el de proponer la elaboración de una legislación racional sobre un conjunto homogéneo y bien coordinado de principios, considerados como óptimos por sí mismos, es posible que algunas de las opiniones doctrinales expuestas se alejen, a veces, de las concepciones corrientes en la materia, consagradas en el seno de las instancias internacionales, donde representan el fruto de laboriosos compromisos.

Pero estas opiniones doctrinales atañen exclusivamente a su autor, sin que en manera alguna la FAO se encuentra ligada a ellas. Al darles libre curso ésta ha querido simplemente contribuir al esfuerzo de reflexión y de imaginación que implica el trabajo a realizar en el ámbito de las elecciones fundamentales de los legisladores.

El autor, Secretario general de la Asociación Europea de Derecho de la Alimentación, es un jurista especializado en el estudio comparado de los principios de este derecho. Al pedirle que escribiese la obra, hemos querido asociar la experiencia práctica de la FAO a los conocimientos científicos de un investigador universitario. El Sr. Gérard, en efecto, en su calidad de encargado de curso y de director adjunto de investigaciones jurídicas en el Instituto de Estudios Europeas de la Universidad de Bruselas, así como en la de encargado de investigaciones en el Centro de Investigaciones sobre el Derecho de la Alimentación de este mismo Instituto, ha sido, desde hace mucho tiempo, el colaborador del Director de dicho centro, el profesor E.J. Bigwood, verdadero pionero en esta materia.

La preparación del estudio se ha efectuado principalmente en la Sede de la FAO, donde el autor ha podido contar con las opiniones y consejos de la Sección de Legislación Animal, Vegetal y Alimentaria de la Subdirección de Legislación (Oficina Jurídica). Es posible, no obstante, que cuanto se expone en los doce capítulos que componen el estudio, forzosamente sumarios si se tiene en cuenta la amplitud y la complejidad del sujeto, contenga lagunas o errores de información. La Subdirección de Legislación de la FAO agradecerá y recibirá de buen grado las observaciones que le sean enviadas, lo que le ayudará a subsanarlos, llegado el caso, en futuras ediciones de la obra.

Dante A. Caponera  
Jefe de la Subdirección de Legislación  
Oficina Jurídica

## INDICE

	Página
1. <u>NATURALEZA Y DESARROLLO DEL DERECHO DE LA ALIMENTACION</u>	1
1.1. Carácter específico del derecho de la alimentación	1
1.1.1. Identidad del derecho de la alimentación	1
1.1.2. Lugar que ocupa el derecho de la alimentación en el derecho en general	1
1.1.3. Carácter interdisciplinario de los problemas alimentarios; labor que corresponde al jurista	2
1.2. Contexto del derecho de la alimentación	3
1.2.1. El desarrollo socioeconómico	3
1.2.2. El desarrollo científico y técnico	3
1.2.3. El desarrollo internacional	4
1.3. Exigencias generales a las que debe responder el derecho de la alimentación	4
1.3.1. La protección	4
1.3.2. La eficacia	5
1.3.3. La adaptabilidad	6
2. <u>EL AMBITO DEL DERECHO DE LA ALIMENTACION</u>	7
2.1. El ámbito objetivo	7
2.1.1. El ámbito propio: la noción de alimento	7
a. La noción común de alimento	7
b. La definición propuesta por el Codex Alimentarius	8
c. Definición legal y ámbito de aplicación de la ley	9
d. Conclusión	9
2.1.2. Los ámbitos marginales y conexos	9
a. Ámbitos marginales	9
b. Ámbitos conexos	9
2.1.3. Las operaciones consideradas	10
2.2. El ámbito subjetivo	10
2.2.1. Distinción propuesta	10
2.2.2. Los sujetos "activos" del derecho de la alimentación	10
2.2.3. Los sujetos "pasivos" del derecho de la alimentación	11
2.3. El ámbito funcional o sociológico	12
2.3.1. La función del derecho de la alimentación en la vida social	12
2.3.2. La protección de la salud	12
2.3.3. La protección de la buena fe en las transacciones	13
3. <u>LA ESTRUCTURA GENERAL DEL DERECHO DE LA ALIMENTACION</u>	14
3.1. Clarificación y alcance de las disposiciones aplicables	14
3.1.1. Disposiciones legislativas y reglamentarias	14
a. El nivel legislativo	14
b. El nivel ejecutivo	14
3.1.2. Otras disposiciones, que pueden llevar consigo un efecto obligatorio indirecto o paralelo	15
a. Los "Codex" de la alimentación	15
b. La jurisprudencia	15
c. Los usos	15
d. Los códigos religiosos	15
e. Las reglamentaciones internacionales o extranjeras	16

	<u>Página</u>
3.2. Estructura y contenido del derecho positivo nacional	16
3.2.1. Las leyes orgánicas	16
a. La definición del ámbito de aplicación de la ley	17
b. Los principios generales permanentes	18
c. Las disposiciones que confieren facultades	18
d. Las disposiciones represivas	18
3.2.2. Los textos de ejecución	18
a. Los textos aplicables al conjunto de los artículos alimenticios	18
b. Los textos aplicables a productos particulares	19
c. Las normas administrativas de organización o de coordinación	19
4. <u>LA NORMALIZACION DE LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS</u>	20
4.1. El concepto de norma, en particular de norma alimentaria	20
4.1.1. Los diversos tipos de normas	20
a. Normas obligatorias o "legales" y normas facultativas o "recomendadas"	20
b. Normas generales y normas específicas	20
4.1.2. La aplicación del concepto de norma por el derecho de la alimentación	21
a. Aplicación nacional	21
b. Aplicación internacional	21
4.1.3. Ensayo de una concepción simplificada de la norma alimentaria	23
4.2. El derecho positivo de la normalización alimentaria a escala nacional	24
4.2.1. Contenido de la norma alimentaria	24
4.2.2. Estructura de la normalización alimentaria	24
a. Estructura vertical u horizontal	24
b. Nivel (legislativo o ejecutivo) de las disposiciones normativas	25
4.2.3. Valor jurídico de las normas alimentarias	25
4.3. Las normas alimentarias internacionales	26
4.3.1. Objetivos que se pretenden alcanzar mediante la normalización alimentaria internacional	26
4.3.2. Métodos de elaboración de las normas internacionales	26
a. Los métodos convencionales previstos por el derecho internacional	27
1. La utilización directa de un acuerdo internacional	27
2. La utilización indirecta de un acuerdo internacional	27
b. Los métodos no convencionales de elaboración de normas	28
c. El método puesto en práctica en el seno de la Comisión del Codex Alimentarius	29
4.3.3. La recepción de las normas internacionales en los derechos nacionales	30
a. La aceptación de las reglas internacionales	30
b. La integración de las reglas internacionales	31
1. Aplicabilidad directa o indirecta	31
2. Integración completa o parcial	32
c. La aceptación de las normas del Codex Alimentarius	32
1. La aceptación completa	33
2. La aceptación diferida	33
3. La aceptación con excoepiones secundarias	33
4.4. Las "categorías comerciales"	34
4.4.1. A nivel nacional	34
4.4.2. A nivel internacional	35

	<u>Página</u>
5. <u>EL REGIMEN LEGAL DE LOS ADITIVOS</u>	36
5.1. Los sistemas de reglamentación de los aditivos	36
5.1.1. Listas negativas y listas positivas	36
5.1.2. Sistemas combinados o complementarios	37
a. Sistema complementario del sistema de las listas negativas -el Codex de la alimentación	37
b. Sistema complementario del sistema de las listas positivas: establecimiento de prohibiciones o limitaciones respecto de ciertas sustancias	38
c. Investigación doctrinal de un sistema combinado de listas positivas y de listas negativas	39
5.2. La noción legal de aditivo	40
5.2.1. La concepción tradicional de aditivo	40
5.2.2. Ensayo de una concepción simplificada de aditivo	40
5.3. Función, criterios de empleo e identificación de los aditivos	41
5.3.1. Fines perseguidos por el empleo de los aditivos	41
5.3.2. Los criterios de empleo de los aditivos	42
5.3.3. La identificación de los aditivos	43
5.4. Estructura y contenido de la reglamentación de los aditivos	43
5.4.1. Estructura general de la reglamentación	43
5.4.2. Disposiciones de principio	43
5.4.3. Normas de procedimiento	44
6. <u>LA PREVENCION Y EL CONTROL DE LA CONTAMINACION DE LOS ALIMENTOS</u>	45
6.1. Naturaleza y objeto de las disposiciones en la materia	45
6.1.1. Los tipos de contaminaciones alimentarias	45
6.1.2. Clases de normas encaminadas a prevenir o a combatir la contaminación de los alimentos	45
a. Normas encaminadas a prevenir la contaminación	45
b. Normas encaminadas a controlar el grado de contaminación en el producto terminado	45
6.1.3. Normas generales o normas particulares	45
6.2. Principios generales de higiene alimentaria	46
A. Proyecto y construcción de las instalaciones	47
B. Equipo y utensilios	47
C. Requisitos higiénicos de las operaciones	47
D. Requisitos de las operaciones y de la producción	47
E. Programa de control sanitario (que cada fábrica deberá adoptar)	48
F. Procedimientos de control de laboratorio	48
6.3. Materiales o materias que se pueden tener en contacto con los alimentos	48
6.4. El control de los residuos y de los contaminantes en el producto terminado	49
6.4.1. Control de la contaminación microbiológica	49
6.4.2. Control de la contaminación química	49
6.4.3. Control de la contaminación ocasionada por sustancia radiactivas	50
7. <u>NORMAS PARTICULARES APLICABLES A LOS ALIMENTOS PERECEDEROS</u>	51
7.1. Los procedimientos de conservación	51
7.1.1. Procedimientos tradicionales	51
7.1.2. El tratamiento térmico de los alimentos	51
7.1.3. La conservación de los alimentos mediante operaciones físicas	52



	<u>Página</u>
7.1.4. Procedimientos químicos de conservación	52
7.1.5. Congelación rápida y congelación de los alimentos	52
7.1.6. Conservación de los alimentos mediante radiaciones ionizantes (irradiación de los alimentos)	52
7.2. La ordenación de los medios de transporte, así como de las instalaciones de almacenamiento y de comercialización	53
7.3. La mención, en el etiquetado de los artículos perecederos, de una fecha límite de consumo	53
7.4. Disposiciones relativas a situaciones particulares	54
7.4.1. Excepciones legales en casos de penuria	54
7.4.2. Excepciones relativas a producciones excedentes	54
7.4.3. Disposiciones legales relativas a los alimentos decomisados	54
8. <u>LA REGLAMENTACION DEL ETIQUETADO Y DE LA PRESENTACION DE LOS ALIMENTOS</u>	55
8.1. Generalidades sobre la presentación comercial de los artículos alimenticios	55
8.1.1. La función de información	56
8.1.2. La función de promoción	58
8.2. El etiquetado de los artículos alimenticios preenvasados	56
8.2.1. Objeto y contenido de las disposiciones de etiquetado aplicables al conjunto de los productos	59
a. La denominación	59
b. La composición	60
c. La presencia de aditivos	62
d. El país de origen	64
e. El responsable legal	64
f. La cantidad	65
g. El precio	65
8.2.2. Objeto y contenido de las disposiciones complementarias de etiquetado aplicables a ciertas categoría de productos	66
a. La duración de la conservación	66
b. Las marcas de control	66
c. El nivel de calidad	66
d. Las propiedades especiales o los tratamientos especiales	67
8.2.3. Menciones facultativas	67
a. Las indicaciones de calidad	67
b. Las denominaciones de origen	67
c. Las marcas comerciales	68
d. Las ilustraciones	69
8.2.4. Problemas de forma que van unidos al etiquetado	69
a. El idioma	69
b. La presentación	70
8.3. El control de la publicidad de los artículos alimenticios	70
8.3.1. Principios generales	70
8.3.2. Normas particulares	71
9. <u>LA ELABORACION DE LAS REGLAMENTACIONES</u>	72
9.1. Las autoridades competentes	72
9.1.1. Las autoridades competentes a nivel gubernamental	72
9.1.2. Autoridades delegadas o descentralizadas	73
9.1.3. La aplicación judicial	73

	<u>Página</u>
9.2. La cooperación de instituciones, o de expertos, ajenos a la Administración	73
9.2.1. Instituciones científicas autorizadas	73
9.2.2. Los representantes de los intereses económicos y sociales	74
a. Los productores	74
b. Los consumidores	75
9.3. Los procedimientos de elaboración	75
9.3.1. Procedimientos de preparación y de decisión	75
9.3.2. Procedimientos de consulta	76
9.3.3. Recursos	77
10. <u>EL CONTROL ALIMENTARIO</u>	78
10.1. Organización administrativa	78
10.1.1. Estructura general del control	78
10.1.2. Infraestructura	79
a. El personal	79
b. El equipo	80
10.2. Ejercicio del control	81
10.2.1. La facultad de inspección	81
10.2.2. La facultad de tomar muestras	81
10.2.3. La facultad de comprobar las infracciones	82
a. Comprobaciones de los servicios de inspección	83
b. Controles en laboratorio	83
10.2.4. Medidas administrativas aplicables con respecto a las infracciones comprobadas o presuntas	84
a. La advertencia	85
b. La multa en caso de avenencia	85
c. Iniciación de las diligencias judiciales	85
d. El decomiso	86
e. La prohibición de uso o la utilización, con otros fines, de artículos estropeados o impropios para el consumo	86
f. La prohibición provisional de fabricación o de venta	87
10.2.5. Las garantías de que disponen los particulares	87
a. Normas de procedimiento	87
b. Recursos	87
c. La actuación pericial contradictoria	88
10.3. El control en la fase de la producción	88
10.3.1. Características generales	88
10.3.2. Colaboración de las empresas u organizaciones profesionales de productores en el control alimentario	89
10.4. El control de la importación	90
11. <u>LA REPRESIÓN</u>	92
11.1. Los fundamentes jurídicos de la represión	92
11.1.1. Aplicación del derecho penal general	92
11.1.2. Relaciones entre el derecho penal general y el derecho penal especial	92
11.1.3. Aplicación del derecho penal especial	93
11.2. La definición de las infracciones	93
11.2.1. Los fraudes alimentarios	93
a. El engaño	94
b. La falsificación	94

	<u>Página</u>
c. La venta de artículos falsificados	95
d. La venta de artículos corrompidos	95
11.2.2. Calificaciones penales complementarias o acesorias	96
a. Calificaciones complementarias para prevenir la falsificación o el engaño	96
b. Calificaciones acesorias establecidas por reglamentaciones generales de ejecución	96
c. Calificaciones acesorias relativas a las infracciones de la policía de control	97
11.2.3. La negligencia sancionable y los delitos de omisión	97
11.3. Las sanciones	98
11.3.1. Las penas clásicas que afectan a la libertad o al patrimonio del condenado	98
11.3.2. Las penas que afectan a la actividad profesional o al crédito comercial del condenado	99
11.4. Medidas coactivas o de prohibición dictadas para la protección de los consumidores y que sólo accesoriamente tienen carácter de pena	100
11.4.1. Medidas que recaen directamente sobre el objeto del delito o sobre los medios materiales utilizados para cometerlo	100
11.4.2. Requerimientos judiciales, medidas de prohibición o coactivas para asegurar la protección de los consumidores	100
11.5. La determinación de la persona penalmente responsable	101
11.5.1. Personas físicas	101
11.5.2. Personas morales	102
11.6. El procedimiento judicial	102
11.6.1. Aplicabilidad de las normas generales	102
11.6.2. Normas particulares	103
12. <u>LA RESPONSABILIDAD CIVIL EN MATERIA AUMENTARIA</u>	104
12.1. Como se contrae la responsabilidad	104
12.2. Elementos de la responsabilidad civil no contractual	104
12.2.1. Los hechos que ocasionan responsabilidad	104
12.2.2. El daño alimentario	106
12.2.3. El lazo causal entre los hechos y el perjuicio subsiguiente	106
12.2.4. La persona responsable	106
12.2.5. El beneficiario del resarcimiento del daño	107
12.3. La responsabilidad del Estado	107
12.4. Normas de competencia judicial y de procedimiento en materia de responsabilidad civil	108
Anexo: BIBLIOGRAFIA SUMARIA DEL DERECHO DE LA ALIMENTACION	109
I. Obras que tratan la materia en su conjunto	110
II. La obra de los organismos internacionales: selección de publicaciones periódicas, informes y documentos diversos	110
III. Revistas especializadas en derecho de la alimentación	113
IV. Monografías diversas: selección de libros, estudios y artículos	113
A. Derecho internacional y derecho comparado	113
B. Derecho nacional	115

# 1. NATURALEZA Y DESARROLLO DEL DERECHO DE LA ALIMENTACIÓN

## 1.1. Carácter específico del derecho de la alimentación

### 1.1.1. Identidad del derecho de la alimentación

La legislación relativa a los artículos alimenticios regula situaciones específicas: las que tienen por objeto la producción, la elaboración o el comercio de estos artículos 1/. Responde a objetivos específicos: la protección de la salud y el modo de asegurar el ejercicio honesto del comercio de tales artículos 2/. Presenta una estructura específica, la mayoría de las veces organizada a partir de una ley general aplicable al conjunto de los artículos alimenticios 3/. Establece principios y métodos de reglamentación que corresponden a aspectos particulares de las materias reglamentadas normalización de los artículos 4/, empleo de aditivos 5/, prevención de la contaminación alimentaria 6/, etiquetado de los productos lanzados al comercio 7/, inspección y vigilancia de los alimentos 8/. Las disposiciones relativas a estos problemas, en continuo desarrollo, constituyen, pues, un "derecho de la alimentación" en el sentido como el jurista lo entiende.

### 1.1.2. Lugar que ocupa el derecho de la alimentación en el derecho en general

Siendo su finalidad asegurar la policía del comercio de los artículos alimenticios y la protección del consumidor, el derecho de la alimentación trata, principalmente, de las relaciones entre los poderes públicos y los individuos (o las empresas) y no de las relaciones entre los particulares. Está, pues, directamente relacionado con el derecho público y no con el derecho privado. Puede suceder, igualmente, que se planteen relaciones de derecho privado (derecho civil, derecho mercantil) a propósito de los artículos alimenticios. Este es el caso, principalmente, cuando surgen problemas de responsabilidad 9/. Pero mientras estos problemas de derecho privado no dependan de regímenes particulares aplicables a los artículos alimenticios, no podrán ser considerados como uno de los aspectos del derecho de la alimentación.

Dicho esto, el derecho de la alimentación presenta, sin embargo, un carácter esencialmente compuesto que hace esté en conexión con diversas ramas del derecho público.

Si se tiene en cuenta que el desconocimiento de las normas del derecho de la alimentación da lugar a la aplicación de sanciones represivas 10/, parece justificado considerar estas normas como un sector particular del derecho penal. Esta concepción predomina en numerosos países. En Francia 11/ y en Italia 12/, por ejemplo, se califica la legislación de base de "ley sobre la represión de los fraudes", título que indica suficientemente el criterio adoptado por estas legislaciones. En Canadá 13/, la reglamentación de los artículos alimenticios queda bajo la competencia de las autoridades federales precisamente porque, en este país, se la considera ligada al derecho penal.

---

1/ Véase, *infra*, N° 2.1.

2/ Véase, *infra*, N° 2.3.

3/ Véase, *infra*, N° 3.2.1.

4/ Véase, *infra*, Capítulo 4.

5/ Véase, *infra*, Capítulo 5.

6/ Véase, *infra*, Capítulo 6.

7/ Véase, *infra*, Capítulo 8.

8/ Véase, *infra*, Capítulo 10.

9/ Véase, *infra*, Capítulo 12.

10/ Véase, *infra*, Capítulo 11.

11/ Véase, *infra*, Bibliografía IV-B, Francia! Toubeau; *op.cit.*; Vivez; *op.cit.*

12/ Véase, *infra*, Bibliografía IV-B Italia! Piccinino, *op.cit.*

13/ Véase, *infra*, Bibliografía IV-B, Canadá! Curran, *op.cit.*

El derecho de la alimentación presenta, igualmente, afinidades con otras ramas del derecho público. De manera especial:

- la naturaleza de las facultades de elaboración o de inspección y vigilancia, y los procedimientos puestos en práctica 1/ hacen que entronque con el derecho administrativo;
- la parte esencial que en el derecho de la alimentación corresponde al imperativo de protección de la salud pública, le confiere un carácter de derecho social;
- los efectos del derecho de la alimentación sobre las actividades de producción y de comercialización de los artículos alimenticios, y la influencia directa que estas acciones ejercen sobre la vida económica, permiten considerarlo, en un sentido amplio, que forma parte del derecho económico 2/.

Teniendo en cuenta esta naturaleza compleja del derecho de la alimentación, sería vano hacerlo depender de un sector bien definido de la ciencia jurídica, ya que la estructura del derecho depende de las tradiciones legislativas de cada país.

### 1.1.3. Carácter interdisciplinario de los problemas alimentarios; labor que corresponde al jurista

No hace falta, pues, demostrar el carácter interdisciplinario de los problemas relativos a la alimentación humana: reclaman los conocimientos respectivos del químico y del toxicólogo, del biólogo y del nutriólogo, del médico, del técnico, del economista, del sociólogo; por último, los del jurista: porque el objetivo final consiste en fundar sobre estos diferentes datos técnicos o científicos, normas de derecho racionales y asegurar la aplicación diaria en cada caso particular.

El carácter interdisciplinario del derecho de la alimentación tiene como consecuencia que el jurista no puede actuar de manera autónoma. Debe atenerse a los datos objetivos que le facilita el científico, para elaborar la legislación relativa a la composición de los alimentos o a la prevención de eventuales efectos nocivos: esto necesita una colaboración con los representantes de la ciencia y de la tecnología alimentarias 3/. El jurista, asimismo, con mucha frecuencia, debe basar el control de la aplicación de la ley en comprobaciones técnicas efectuadas por laboratorios de análisis o por medio de inspecciones técnicas in situ 4/.

No hay que deducir, sin embargo, que el papel del jurista en la creación del derecho de la alimentación se limita a una simple transposición, en lenguaje jurídico, de normas técnicas elaboradas por el especialista, añadiendo eventualmente los complementos necesarios para su enlace con otros sectores del derecho. Esta concepción errónea llevaría a hacer del jurista una especie de agente encargado de llevar un registro o, todo lo más, a ser la garantía legal de normas técnicas que, por su naturaleza misma, escapan en general a su entendimiento. En realidad la tarea que corresponde al jurista en este sector del derecho no es solamente de orden formal; también es, y muy especialmente, creador. Al jurista es a quien incumbe la responsabilidad principal de la adaptación de las normas del derecho de la alimentación a los objetivos que estas normas persiguen. De él dependen, a la vez, la integración armónica de estas normas en el conjunto del derecho en vigor y la seguridad jurídica de todos aquellos que las deben cumplir. Finalmente, es él quien debe hacer que el juez competente, en casos que tengan su origen en el derecho de la alimentación, esté en condiciones de encontrar en éste una respuesta precisa y conforme a las exigencias del problema planteado.

---

1/ Véase, infra, Capítulos 9 y 10.

2/ Véase, infra, Bibl. IV-B, Francia: Fourgoux & Jumel, op.cit., Cap. 1. Estos autores estiman que el derecho de la alimentación es netamente distinto de los otros sectores jurídicos aquí considerados.

3/ Especialmente: véase, infra, 9.2.1.

4/ Véase, infra, 10.2.3.

Por estas razones, y teniendo en cuenta la creciente complejidad de las condiciones de la producción y de la inspección y vigilancia de los artículos alimenticios, particularmente en los países industrializados, se hace desear cada vez más que los problemas a los que debe hacer frente el derecho de la alimentación se confíen a juristas especializados, que unan a su formación jurídica un conocimiento general y una experiencia suficientes de los diversos aspectos de esta materia.

## 1.2. Contexto del derecho de la alimentación

### 1.2.1. El desarrollo socioeconómico 1/

Nuestra época se caracteriza principalmente por la generalización del progreso técnico, que afecta a todos los aspectos de la vida moderna, y por su prodigiosa aceleración. En el plano económico se asiste en todos los campos, y singularmente en el de la alimentación humana, a un aumento extraordinario de la producción gracias a una concentración de medios técnicos y financieros; a una expansión del mercado, que es el corolario; al desarrollo, en fin, de la distribución. Esta última, en efecto, debe poner a disposición de un número cada día mayor de consumidores una producción siempre más abundante, en condiciones que permitan una salida regular y una conservación satisfactoria de los productos, unidas a una rentabilidad suficiente.

Los factores sociales de este desarrollo no son menos significativos que sus factores propiamente económicos. Están vinculados principalmente al aumento de la población, a su densidad, a su fuerte concentración en los grandes centros urbanos, a la elevación del nivel de vida en los países industrializados, a la evolución del tipo de vida. Pueden considerarse como características frecuentes de esta evolución, principalmente en los países industrializados, la mayor diversidad del régimen alimentario, el desarrollo del trabajo femenino fuera del hogar, la transformación de la célula familiar en unidad de consumo más que de producción, el aumento del tiempo libre y del turismo de masa, la presión intensiva a que se encuentra sometido el consumidor por las técnicas modernas de la publicidad. De todo ello resulta una transformación considerable de las necesidades, de los hábitos y, como consecuencia, de las técnicas alimentarias, de donde proceden la normalización de los productos, la generalización de los alimentos preenvasados y precoinados, la importancia creciente de los lugares públicos destinados al consumo alimentario (café, restaurantes, "snack-bars") etc.

Los problemas nuevos nacidos de esta evolución son múltiples, tanto si se trata de problemas de organización de la producción y del consumo concebidos a escala intercontinental, como de problemas de diversificación resultantes de la evolución de las necesidades y de las posibilidades casi ilimitadas que ofrece la transformación industrial de los productos naturales, o, igualmente, de problemas de almacenamiento, de conservación, de transporte, de distribución, de acondicionamiento y de presentación de los artículos alimenticios. En los países en vías de desarrollo o de desarrollo lento, los problemas prioritarios siguen siendo, evidentemente, el aumento y la diversificación de los recursos alimenticios de base, el equilibrio nutritivo de los regímenes alimentarios, la higiene y la conservación de los alimentos, la forma de disponer de los artículos perecederos. Estos problemas van unidos al aumento rápido de la población y a la insuficiencia, en estos países, de estructuras y de equipos de producción, de comunicación y de comercialización.

### 1.2.2. El desarrollo científico y técnico

Es sabido que el desarrollo rápido de las ciencias de la alimentación (nutrición, química, toxicología, higiene alimentaria) es determinante para concebir lo que puede contener un alimento o para controlar sus efectos en el organismo humano. Lo mismo puede decirse con respecto a los progresos de la tecnología alimentaria, tanto si se aplica a la fabricación como a la transformación industrial de alimentos, o a la identificación, en los artículos alimenticios, de aditivos o de contaminantes.

---

1/ Véase, infra, Bibl. I - Bigwood & Gérard, op.cit. (Vol. II, Cap. 6).

La importancia de este factor es tal que resulta ilusorio querer establecer una reglamentación eficaz de los artículos alimenticios si no se dispone a la vez de un mínimo de equipo técnico y de personal calificado. Esto permite asegurar:

- la evaluación de lo que debe contener un alimento de calidad "sana y genuina, no adulterada", así como las sustancias que se le pueden adicionar sin riesgo para la salud humana;
- un control suficiente de la composición y de la salubridad de los alimentos lanzados al comercio.

Se comprende fácilmente que esta cuestión presenta una importancia particular en los países en vías de desarrollo.

### 1.2.3. El desarrollo internacional

La evolución económica, social y técnica objeto de las anteriores consideraciones, termina en una verdadera "planetarización" de la producción y del consumo de los artículos que sirven para la alimentación humana. Una parte cada vez más considerable de éstos está destinada a ser consumida fuera de los países de producción o de transformación. Un desarrollo del comercio internacional de esta categoría implica la necesidad de un vasto movimiento de unificación de normas técnicas, así como la armonización de las reglamentaciones nacionales, con el fin de eliminar los obstáculos técnicos a los intercambios de artículos alimenticios.

En este sentido, un importante esfuerzo se está llevando a cabo en el seno de organizaciones o instituciones internacionales. Así, la Comisión Mixta PAO/OMS del Codex Alimentarius ha acometido la enorme tarea de establecer un conjunto de normas alimentarias mundiales <sup>1/</sup> Esfuerzos similares se realizan por grupos de países o dentro de marcos regionales (trabajos de la Comunidad Económica Europea y del Consejo de Europa, en Europa occidental, "Código Latino Americano de Alimentos", en América latina), o en el ámbito de organizaciones no gubernamentales (tales como el Instituto Internacional de Normalización, o I.S.O.).

Ko obstante las numerosas dificultades técnicas y jurídicas a las que da lugar esta evolución, el derecho relativo a los artículos alimenticios tiende, pues, incontestablemente, hacia una relativa nivelación internacional, que esté conforme, al propio tiempo, con los intereses de los productores, que podrán disponer de mercados más amplios, y con los de los consumidores, que podrán beneficiar de una mayor diversidad en la elección de los artículos ofrecidos a su poder de compra.

## 1.3. Exigencias generales a las que debe responder el derecho de la alimentación

### 1.3.1. La protección

La protección del consumidor de artículos alimenticios constituye el fin primordial <sup>2/</sup> de las normas del derecho de la alimentación. En efecto, la complejidad creciente de las técnicas de producción, de transformación o de elaboración, junto con la publicidad que frecuentemente caracteriza a su comercialización, impone proporcionar al consumidor de estos productos garantías legales para evitar eventuales perjuicios contra su salud o su buena fe. Ciertamente, el engaño y el envenenamiento de los consumidores han existido siempre, y la propia historia de la antigüedad ofrece ejemplos de penas severas inflingidas a los falsificadores. Pero la técnica ha multiplicado al mismo tiempo las posibilidades de abuso y los medios de identificación y de control.

---

<sup>1/</sup> Véase, infra, Capítulo 4.

<sup>2/</sup> Véase, infra, N° 2.3.2.

La intervención de la autoridad pública, no obstante, debe tener en cuenta la evolución de las condiciones reales de la vida en sociedad y no inspirarse en consideraciones abstractas o estáticas. En otros terminos, el interés general, cuya defensa debe asegurar, cubre hoy un conjunto complejo de elementos socioeconómicos que puede ser peligroso disociar. De ello resulta que algunas disposiciones reglamentarias pueden conducir, en definitiva, a lesionar el interés público por haber querido garantizar un aspecto demasiado limitado de este interés o demasiado inmediato al mismo. Así, por ejemplo, la prohibición del empleo de ciertos procedimientos químicos de conservación con el fin de eliminar todo riesgo de perjudicar la salud de los consumidores, está en sí perfectamente justificado, pero puede resultar catastrófico en ciertas circunstancias o en ciertos países, especialmente en caso de grave insuficiencia de medios de conservación, de almacenamiento o de transporte, cuando se trate de artículos percederos cuya falta pone en peligro el abastecimiento de la población. 1/

Hay que hacer notar, además, que la protección asegurada por la Ley en materia de productos alimenticios, no afecta solamente al consumidor, sino igualmente al productor, en el sentido de que este último está autorizado a buscar en el derecho de la alimentación una seguridad jurídica satisfactoria, como contrapartida de las exigencias legales a las que está sometido.

### 1.3.2. La eficacia

No hace falta decir que el consumidor de artículos alimenticios, si debe estar protegido, debe poderlo estar eficazmente. La eficacia de last normas del derecho de la alimentación, sin embargo, no siempre está asegurada, puesto que depende de diversos factores, algunos de los cuales son de naturaleza técnica y los otros de naturaleza jurídica.

A nivel técnico, la eficacia depende, en gran medida, de la calificación profesional del personal responsable y del equipo científico y técnico puesto a su disposición. Está, pues, ligada directamente a los recursos financieros que pueden destinarse a la solución de estos problemas.

El ejemplo de los Estados Unidos de América muestra hasta que punto la concentración de medios empleados permite desarrollar el contenido técnico de las normas aplicables a los diferentes productos 2/. Los países que no disponen de recursos tan importantes pueden, sin embargo, encontrar soluciones satisfactorias ya sea recurriendo a la cooperación internacional, organizada en conjuntos regionales más o menos homogéneos, ya sea utilizando las normas técnicas elaboradas por otros países, por comités de expertos internacionales 3/, o también por instituciones científicas privadas o por especialistas. De todas formas la existencia de un mínimo de medios técnicos de control es indispensable si se quiere evitar que las reglamentaciones más perfectamente concebidas permanezcan como letra muerta.

A nivel jurídico, la eficacia de las reglamentaciones depende de su aptitud real para aplicarlas a los casos particulares de que tratan. Nada hay más adverso, en efecto, socialmente y psicológicamente, que la existencia de disposiciones que en la práctica, se muestran inaplicables por ser demasiado rígidas, estar insuficientemente elaboradas, o concebidas en función de principios o de ideologías demasiado abstractos. En tales condiciones, incluso una reglamentación excelente en su principio, termina por no aportar, de hecho, a los consumidores, mas que una protección insuficiente. Altera, por otra parte, la seguridad jurídica de los productores e impone a la autoridad pública la elección peligrosa entre una acción represiva arbitraria y tolerancias contrarias a la ley.

---

1/ Véase, infra. No. 7.4.1.

2/ Véase, infra. Bibl. IV-B, Estados Unidos de América: Kleinfeld & Kaplan, op. oit.

3/ Citemos, especialmente, los datos científicos establecidos y mantenidos al día por los comités de expertos FAO/OMS y por la Comisión del Codex Alimentarius.



Con el fin de evitar este escollo, necesario que las normas del derecho de la alimentación sean fácil y rápidamente adaptables a la evolución de las necesidades y de las condiciones técnicas' de su aplicación.

### 1.3.3. La adaptabilidad

El carácter de relativa estabilidad que implica toda norma de derecho, parece incompatible con la necesidad de adaptación rápida y constante que caracteriza al derecho de la alimentación. Cuanto más detallada sea en su contenido una disposición de derecho positivo, más quedará sujeta a modificaciones periódicas. Las autoridades competentes deberán también poder actualizar las disposiciones técnicas sin recurrir cada vez a una evaluación de los principios permanentes de la legislación. <sup>1/</sup>

Pero la adaptación regular del derecho de la alimentación depende, igualmente, de una elaboración internacional concertada de estas reglas. En efecto, gracias a una confrontación permanente de métodos, de concepciones y de datos científicos disponibles, se puede evitar el estancamiento del derecho o el despilfarro de los esfuerzos. Con este criterio, las reglas de elaboración y de procedimiento del derecho de la alimentación deben ordenarse de manera que, llegado el caso, puedan integrarse fácilmente en el derecho nacional las normas de carácter técnico y científico adoptadas en el plano internacional.

---

<sup>1/</sup> Véase, infra, Capítulos 3 y 9.

## 2. EL AMBITO DEL DERECHO DE LA ALIMENTACION

### 2.1. El ámbito objetivo

#### 2.1.1. El ámbito propio: la noción de alimento

##### a La noción común de alimento

Es un alimento, en el sentido más común, toda sustancia, sólida o líquida, que puede ser ingerida y digerida por un ser vivo (por el hombre, bien entendido, cuando nos referimos a la alimentación humana, que es el propósito del presente estudio).

Esta definición de alimento, aunque simple, es demasiado amplia y también muy aproximativa. Principalmente no precisa las siguientes cuestiones (que es oportuno comentar a continuación):

- la razón por la que la sustancia se consume;
- la vía por la que se absorbe;
- la amplitud, integral o no, de la ingestión considerada;
- el destino de la sustancia (población en general o tipo de consumidor particular).

Para empezar, la razón principal por la que una sustancia puede ser absorbida por el ser humano es, evidentemente, la satisfacción de las necesidades fisiológicas de su organismo: es el fin nutritivo. Pero la sustancia puede ser absorbida igualmente con el fin de satisfacer un cierto placer gustativo (fin organoléptico, que se puede buscar independientemente del fin nutritivo). Puede ser ingerida, finalmente, con un fin terapéutico.

La función nutritiva está considerada generalmente por los nutriólogos como característica de la noción de alimento, en el sentido objetivo del término. Debería deducirse que las sustancias ingeridas con fines organolépticos solamente y que están desprovistas de todo valor nutritivo, no son alimentos <sup>1/</sup>. Hay que añadir, no obstante, que, prácticamente, nunca se ingieren solas, sino integradas en un alimento (o en un producto terapéutico) con el fin de mejorar el gusto y de hacer entonces la ingestión aceptable o más agradable. Veremos más adelante <sup>2/</sup> que dichas sustancias - condimentos, especias, etc.-deberían ser consideradas objetivamente como "sustancias adicionadas" a los ingredientes de un alimento propiamente dicho: se trata de la noción de aditivo que, aunque se distinga de la de ingrediente de un producto final, no se opone necesariamente a la de alimento.

En cuanto a las sustancias absorbidas con un fin terapéutico, conviene distinguir las enteramente de los alimentos. Se las designa con nombres tales como "drogas", "productos farmacéuticos" o "medicamentos" <sup>3/</sup>. Sin embargo, la distinción entre productos

---

<sup>1/</sup> Sin embargo, la legislación de la República Federal de Alemania asimila a los artículos alimenticios el tabaco y los productos del mismo tipo (véase, *infra*, Bibl. IV-B, Alemania: Shulze, *op.cit.*, 1.1.); la de Suecia incluye en el concepto de artículo alimenticio todas las sustancias destinadas al consumo humano (véase, *infra*, Bibl. IV-B, Suecia: Augustinsson *op.cit.*); etc.

<sup>2/</sup> Véase, *infra*, 5.2.1.

<sup>3/</sup> En el No. 341 de la "Série de rapports techniques" de la Organización Mundial de la Salud (Ginebra, 1966) figura la siguiente definición de "medicamento": "Toda sustancia o producto utilizado o destinado a ser utilizado para modificar o estudiar un sistema fisiológico o un estado patológico en interés del sujeto al que se le administra".

farmacéuticos y productos alimenticios no es siempre fácil de establecer. Sucede que algunos medicamentos pueden presentar igualmente un valor nutritivo e, inversamente, la composición de algunos artículos alimenticios ha podido ser modificada - por adición o substracción de sustancias - con el fin de obtener efectos curativos o preventivos con respecto a ciertas enfermedades (alimentos de régimen, asimilables a los alimentos "dietéticos")<sup>1/</sup>. El criterio de diferenciación más cómodo reside en el fin buscado por el consumidor y propuesto a este último: fin nutritivo para los alimentos, fin terapéutico para los medicamentos.

Hablemos ahora de la vía por la que una sustancia tiene acceso al organismo humano: puede ser la vía bucal o una vía para-oral. Puede admitirse que, en el segundo caso, la ingestión de la sustancia implica la intervención de un acto médico, lo que quita a esta sustancia su carácter de alimento en el sentido propio, cuando el fin mismo de la ingestión es de orden nutritivo.

La cuestión siguiente - la de saber si un alimento, para poder ser denominado tal, debe ser apto para una ingestión total - puede revestir dos aspectos. Por un lado, existen productos de los cuales solamente una parte se consume con el fin de producir efectos nutritivos y/u organolépticos: el ejemplo típico es el del "chewing-gum", o goma de mascar, cuya materia base se expulsa después de haber consumido la materia alimenticia que la recubre; se admite comunmente que se trata de un artículo alimenticio. Pero, por otro lado, hay sustancias que pueden encontrar parcialmente acceso al organismo humano sin estar destinadas a producir ningún efecto nutritivo, bien porque son inhaladas (humo de tabaco), o bien porque son puestas en contacto con la epidermis (productos cosméticos). Dichas sustancias no tienen ninguna relación directa con la alimentación humana.

En fin, si se considera la función nutritiva como uno de los fundamentos de la calificación del artículo alimenticio, no se puede negar el carácter de alimento a los productos que están destinados a categorías determinadas de individuos y no al consumo de la población en general: es el caso, muy particularmente, de los alimentos dietéticos o destinados a ciertos enfermos, a los niños de poca edad, a los ancianos, a las mujeres embarazadas, etc. La naturaleza particular de estos alimentos y los problemas específicos a los que ellos dan lugar, les hacen figurar, no obstante, en un sector distinto de la alimentación.

Todo esto indica que ciertas materias o sustancias que son ingeridas por el ser humano no están consideradas como alimentos (ejemplo: productos farmacéuticos) mientras otras, aunque se reconozca su carácter alimenticio, tienen su origen en un régimen particular (ejemplo: productos dietéticos). Existe todavía hoy una diversidad bastante grande de concepciones respecto a lo que hay que incluir en la noción de alimento en el sentido objetivo y primario del término.

#### b La definición propuesta por el Codex Alimentarius

Durante su sesión de noviembre de 1966, la Comisión mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius ha propuesto una definición de "artículo alimenticio", a los fines exclusivos de comprender los Principios generales del Codex Alimentarius y no con la idea de una eventual adopción por los gobiernos. Esta definición es la siguiente: "Se entiende por alimento toda sustancia, elaborada, semielaborada o bruta, que se destina al consumo humano, incluyendo las bebidas, el chicle y cualesquiera otras sustancias que se utilicen en la fabricación, preparación o tratamiento de los alimentos, pero no incluye los cosméticos ni el tabaco ni las sustancias utilizadas solamente como medicamentos"<sup>2/</sup>.

---

<sup>1/</sup> Véase, *infra*, el anteúltimo párrafo del No. 2.1.1.a.

<sup>2/</sup> Véase, *infra*, Bibl. II - Comisión del Codex Alimentarius: Informe del cuarto período de sesiones (Ref. ALINORM 66/30).

### c Definición legal y ámbito de aplicación de la ley

Las definiciones legales, cuando existen, lo que no sucede en todas las legislaciones <sup>1/</sup> muestran ciertas diferencias entre lo que los nutriólogos y los juristas consideran como alimentos. Del mismo modo, el ámbito de aplicación del derecho de la alimentación incluye, a menudo, un cierto número de artículos o de sustancias que, objetivamente, no son alimentos. Por el contrario, puede excluir deliberadamente sustancias alimenticias que el legislador ha preferido, por motivos de orden práctico o administrativo, someter a una reglamentación completamente distinta.

Sin embargo, lo que conviene evitar cuidadosamente es la confusión entre la noción legal de alimento y el ámbito de aplicación del derecho de la alimentación. La noción legal de alimento procede de una definición del alimento contenida en un texto legal de aplicación general. Su presencia en el derecho de la alimentación es, con frecuencia, conveniente, a condición de que su contenido no se aleje notablemente de la concepción objetiva que los nutriólogos hacen del alimento. Si la ley incluye en la definición de alimento objetos o productos no alimenticios, estos deberán ser presentados por ella no como una ampliación artificial de la propia definición, sino como elementos complementarios de su ámbito de aplicación.

### d Conclusión

Se puede considerar, pues, que existe un campo propio del derecho de la alimentación, caracterizado por la noción objetiva de lo que es un alimento, tanto si esta noción se expresa o no en una definición legal. Igualmente se debe incluir en este campo todo lo que afecta directamente a la composición, la calidad, la presentación y la inspección y vigilancia del alimento así definido (empleo de aditivos, contaminación, procedimientos de elaboración o de conservación, etiquetado, etc.).

#### 2.1.2. Los ámbitos marginales y conexos

##### a Ámbitos marginales

Puesto que el campo de aplicación efectivo del derecho de la alimentación no coincide con su ámbito propio, definido como el que se refiere directamente a los alimentos, en el sentido objetivo del término, no es extraño encontrar que existan zonas secundarias, que denominaremos "ámbitos marginales".

Estos ámbitos marginales comprenden, en primer lugar, las disposiciones que, situadas en el cuadro general del derecho alimentario, tratan de objetos o materias distintos de los alimentos propiamente dichos, o reglamentan operaciones que afectan a la composición, la calidad o la presentación de estos artículos. Así, los productos farmacéuticos y cosméticos, en los países en los que están incluidos en la misma legislación general que los artículos alimenticios, constituyen ámbitos marginales del derecho de la alimentación. Sucede lo mismo con respecto a los alimentos dietéticos, si se acuerda excluir de la definición de alimento las sustancias o artículos destinados a la alimentación de categorías particulares de consumidores. Sucede también lo mismo con los productos u objetos destinados a entrar directamente en contacto con los alimentos (recipientes, envases, objetos de uso culinario).

##### b Ámbitos conexos

Ciertas normas de derecho pueden afectar, directamente o indirectamente, a la producción, la elaboración, el comercio o la inspección y vigilancia de los alimentos en general, o de ciertos tipos de alimentos en particular, sin que procedan de la legislación alimentaria general. En buena lógica, estas normas quedan fuera del ámbito del derecho alimentario propiamente dicho y constituyen ámbitos conexos con él.

---

<sup>1/</sup> Véase, *infra*. Bibl. I - Bigwood & Gérard (Vol. I, Cap. 4) y Bibl. II - FAO 1967 (Doc. SP 10/30 - GPFL) *op. cit.*

La conexión puede ser de dos órdenes. Puede ser substancial y necesaria, si estas normas, por su propio objeto, afectan necesariamente a la composición, la calidad o el comercio de los alimentos. Así sucede, por ejemplo, con las reglamentaciones relativas a la alimentación de los animales, a la utilización de plaguicidas, al medio ambiente (contaminación del aire o del agua), o también con respecto a la legislación económica aplicable específicamente a los artículos alimenticios (reglamentación de precios), etc. La conexión puede, igualmente, ser exclusivamente accidental si las normas en cuestión han sido concebidas para situaciones jurídicas determinadas que pueden afectar eventualmente, pero no necesariamente, a la producción, la elaboración o el comercio de los artículos alimenticios: disposiciones generales del derecho penal, económico, administrativo, normas relativas a las marcas de fábrica, a la publicidad, a la concurrencia desleal, etc.

### 2.1.3. Las operaciones consideradas

El ámbito objetivo del derecho de la alimentación deberá incluir, en principio, todas las operaciones de la cadena de producción de los artículos alimenticios.

Sin embargo, algunos países excluyen las operaciones que se refieren a la producción de materias primas utilizadas en la alimentación, que se hallan sometidas a legislaciones diversas, aunque presenten con el derecho de la alimentación una conexión objetiva: legislación agrícola, si se trata de la producción de materias primas agrícolas (cereales, frutas, legumbres); legislación de los recursos y productos de la cría de ganado, si se trata de la producción de animales de carne o de cría de ganado pequeño; legislación de la caza, si se trata de la producción de animales de caza, o de pesca, si se trata de pescado, etc.

Por otra parte hay que recordar que si las operaciones de transformación y de elaboración de los artículos alimenticios, deben satisfacer los requisitos de las disposiciones del derecho de la alimentación, la fiscalización de su aplicación no se ejerce, en general, más que en las distintas fases de la cadena comercial (importación o exportación, transporte, venta al por mayor, venta al por menor). La única excepción a este principio existe cuando el propio derecho de la alimentación dispone diversamente (estableciendo un sistema de control de la producción).

## 2.2. El ámbito subjetivo

### 2.2.1. Distinción propuesta

Las normas del derecho de la alimentación, a cuyo carácter objetivo específico se ha hecho referencia anteriormente, se aplican a los particulares en función de ciertos actos que ellos realizan o de ciertas situaciones en las que se encuentran.

Una distinción de orden práctico puede hacerse entre las personas que se hallan sujetas a las disposiciones del derecho de la alimentación. Este impone, en efecto, a algunas de ellas, obligaciones positivas o prohibiciones cuyo desconocimiento les hace incurrir en sanciones penales. Las llamaremos sujetos "activos" del derecho de la alimentación. Son las que se dedican a todas las operaciones que tienen por objeto la producción, la transformación, la elaboración o el comercio de los alimentos. Por oposición a estos sujetos activos, puede considerarse que el derecho de la alimentación se aplica a sujetos "pasivos", es decir, los que buscan en él los elementos de una protección jurídica eficaz contra los abusos eventuales.

### 2.2.2. Los sujetos "activos" del derecho de la alimentación

Se considera sujeto "activo" del derecho de la alimentación a toda persona que participa en la cadena de producción después de la utilización de las materias primas agrícolas o de los productos de la cría de ganado, de la caza y de la pesca, hasta la realización del producto final. Son igualmente sujetos activos del derecho de la alimentación todos los que participan en la cadena de comercialización o de distribución, es decir, quienes ponen a disposición de los consumidores artículos en estado bruto o productos terminados.

Hay que incluir a las personas que prestan servicios de carácter alimentario (tales como los titulares de restaurantes o de casas de comidas) y los que se dedican a la promoción de la venta de los productos (por ejemplo, por medio de la publicidad).

No entran en la categoría de sujetos activos del derecho de la alimentación los que tienen por misión elaborar las normas, vigilar la aplicación o asegurar la ejecución eventual de sus disposiciones represivas. Estas personas, en efecto, aunque están obligadas a respetar las normas en vigor, participan en el ejercicio de la autoridad pública y aseguran con respecto a los sujetos del derecho alimentario, activos o pasivos, la realización de la misión de protección, de prevención y de represión que incumbe al poder legalmente responsable.

En la práctica, los sujetos "activos" del derecho de la alimentación, tanto productores como distribuidores, con frecuencia no son individuos, sino empresas o sociedades. Veremos más adelante que si es posible exigir la responsabilidad civil de las empresas o sociedades para reparar el perjuicio eventualmente causado por su actividad 1/, su responsabilidad penal solamente se podrá imputar a uno o varios individuos, en razón del deber especial de dirección o de vigilancia que su función les confiere en la empresa, salvo que se trate de sanciones de carácter esencialmente comercial 2/.

### 2.2.3. Los sujetos "pasivos" del derecho de la alimentación

Los sujetos "pasivos" del derecho de la alimentación son los consumidores en su conjunto. En esta condición de consumidores de los artículos alimenticios lanzados al comercio, es donde la generalidad de los seres humanos debe encontrar en la legislación que regula dichos artículos una protección eficaz contra los peligros o los abusos de los que podrían ser las víctimas 3/.

En el sentido biológico del término, el consumidor es el que ingiere un alimento destinado a tener acceso a su organismo. Desde este punto de vista el acto de consumir produce esencialmente efectos que interesan al médico, al nutriólogo, al químico o al toxicólogo.

Pero en su acepción corriente, la noción de consumidor es un concepto económico. El consumidor, en términos generales, es el que participa en la función económica de consumir, que consiste en utilizar y en absorber los bienes provenientes de la producción. Estos bienes pueden ser, a la vez, objeto de un comercio - en este caso se trata de "artículos" alimenticios - y de una absorción mediante el uso al que están destinados: se trata de bienes, o de productos, "de consumo".

Se puede hacer notar que el concepto de consumidor engloba, pero sin identificarse con ella, la noción de comprador. Pues si el consumo recae necesariamente sobre los artículos de comercio, se realiza concretamente por un acto comercial, en principio la venta de un producto. Este acto comercial constituye, en el plano jurídico, un contrato, creando relaciones de derecho entre el vendedor y el comprador, pudiendo la misma persona ser alternativamente comprador y después vendedor del mismo producto si se trata de un intermediario comercial. Pero la relación jurídica entre vendedor y comprador procede del derecho de los contratos, es decir, del derecho civil. No puede presentar con el derecho de la alimentación más que una conexión accidental, puesto que es indiferente que el objeto material del contrato de venta sea un artículo alimenticio o cualquier otra mercancía.

---

1/ Véase, infra, No. 12.2.4.

2/ Véase, infra, No. 11.5.2.

3/ Véase, infra, No. 2.3.

### 2.3. El ámbito funcional o sociológico

#### 2.3.1. La función del derecho de la alimentación en la vida social

A pesar de su carácter complejo, del que ya hemos tratado en el Capítulo anterior 1/, el derecho de la alimentación cumple en la vida en sociedad unas funciones evidentes: asegurar la protección de los consumidores de artículos alimenticios, organizar la intervención de la autoridad pública de forma que se pueda prevenir, en la medida de lo posible y, en todo caso, castigar cualesquiera abusos que se cometan en la producción, la elaboración o el comercio de los alimentos.

Las legislaciones generales que confieren a autoridades gubernamentales o locales facultades de reglamentación o de inspección y vigilancia en materia de artículos alimenticios, no dejan de mencionar, frecuentemente, este objetivo de protección como condición para ejercer las facultades así atribuidas. Existen, en efecto, reglamentaciones que si bien se refieren a los productos alimenticios y obligan a los que los fabrican o comercializan, no tienen, sin embargo, nada que ver con el derecho de la alimentación porque no tienen como función asegurar la protección de los consumidores (por ejemplo, las disposiciones que establecen derechos de aduana a la importación o impuestos al consumo de artículos alimenticios).

Es, pues, debido a que este criterio de protección constituye verdaderamente una función del derecho de la alimentación, además de un motivo en que se inspiran las normas que lo componen, por lo que podemos ver en el mismo un elemento que permite delimitar su ámbito de aplicación.

Queremos recordar, no obstante, que la función protectora del derecho de la alimentación se evalúa y organiza sobre dos planos muy diferentes por su naturaleza y por los problemas que suscitan: el respeto a la salud humana, por una parte, y la garantía del ejercicio honesto del comercio, por otra

#### 2.3.2. La protección de la salud

Todos los derechos modernos de la alimentación sitúan la protección de la salud de los consumidores en el primer plano de las preocupaciones del legislador. La mayoría considera, incluso, que debe ser el objetivo predominante en esta materia.

La realización de este objetivo se hace extremadamente compleja por la diversidad y el tecnicismo de las operaciones alimentarias. Exige de la autoridad responsable una definición suficientemente precisa de las condiciones de composición y de elaboración de los alimentos; para reducir al mínimo posible los riesgos de efectos perjudiciales en el organismo humano. La dificultad de esta tarea se dirige hacia los problemas de identificación, de medida y de evaluación que implica, más especialmente en materia de empleo de aditivos 2/ y en materia de contaminación. 3/

El legislador debe tener en cuenta la toxicidad potencial de las diversas sustancias contenidas en el alimento o que se le puedan adicionar. Esta toxicidad potencial depende no solamente de la naturaleza de la sustancia considerada, sino de su grado de concentración en el organismo humano y, algunas veces, del efecto combinado de varias sustancias en un mismo producto. Hay que buscarla no solamente con respecto a los efectos inmediatos (toxicidad aguda), sino también en cuanto a los efectos a largo plazo (posibilidad de provocar un cáncer), las consecuencias sobre el metabolismo de la sustancia en el cuerpo humano, sobre la descendencia del hombre (efectos genotóxicos), etc.

---

1/ Véase, infra, 1.1.2.

2/ Véase, infra, Capítulo 5.

3/ Véase, infra, Capítulo 6.

La evaluación de la toxicidad potencial se efectúa preventivamente por medio de ensayos practicados en laboratorio sobre animales de experimentación (ratas, ratones, etc.) en condiciones que permitan, por extrapolación de los resultados a escala humana, llegar a la inocuidad para el hombre de la sustancia ensayada, a reserva, eventualmente, de no superar una dosis diaria admisible (DDA). Las conclusiones de los ensayos toxicológicos deben no solamente ser reexaminadas periódicamente, en función de la evolución de los conocimientos científicos, sino ser confrontadas con los resultados de la experiencia que puede deducirse del consumo de sustancias ensayadas durante un período de tiempo prolongado. Esta tarea experimental debe ir acompañada, además, de márgenes de seguridad suficientes para reducir al mínimo posible la probabilidad de efectos nocivos para el consumidor.

La dificultad técnica, la duración y el costo de tales experimentos hacen que no sean fácilmente accesibles a todos los países. Sin embargo se pueden fundar grandes esperanzas en los trabajos realizados desde hace algunos años por los comités mixtos FAO/OMS de expertos, que han emprendido la tarea de reunir, coordinar y difundir los datos toxicológicos establecidos en el mundo entero, con el fin de que puedan servir de base a las limitaciones establecidas tanto por las normas internacionales (en particular, las de la Comisión del Codex Alimentarius), como por las reglamentaciones de los Estados.

### 2.3.3. La protección de la buena fe en las transacciones

En terminos generales, toda maniobra encaminada a hacer aceptar al consumidor un producto cuya composición o calidad no responda a las que tiene derecho a esperar, constituye un abuso cuya prevención y represión provienen de otro objetivo principal del derecho de la alimentación: la garantía del ejercicio honesto del comercio de los alimentos. Este objetivo debe considerarse independientemente del que trata de la protección de la salud pública, incluso si sucede frecuentemente que un solo acto abusivo - la venta de un producto nocivo o inadecuado para el consumo - constituye a la vez un engaño del consumidor (que espera recibir un artículo alimenticio sano) y una amenaza para su salud. En otros casos, en efecto, el engaño del consumidor puede resultar simplemente del hecho de poner a la venta artículos alimenticios falsificados 1/ o que no satisfacen los requisitos establecidos por la ley, sin que sean de naturaleza tal que puedan causar un perjuicio a la salud (por ejemplo: venta de leche a la que se ha adicionado agua). Además, como ya se ha indicado, 2/ el derecho de la alimentación protege el consumidor como tal, no en cuanto comprador; la situación jurídica de este último proviene del derecho de los contratos.

Existe una diferencia fundamental entre el imperativo de protección de la salud pública y el imperativo de protección de la buena fe de las transacciones: la realización de este último depende, en efecto, en una medida importante, de las condiciones de orden sociológico, que pueden variar según los países, incluso según las regiones, y que están en relación con el nivel de desarrollo económico e intelectual de la población, los usos alimentarios, etc. Cuando la complejidad y la diversidad de los productos finales lanzados al comercio, la evolución de los métodos modernos de distribución y el desarrollo de las técnicas publicitarias hacen cada vez más difícil al consumidor el ejercicio de su libre elección, las normas jurídicas encaminadas a defenderle contra los engaños eventuales deben ser concebidas no solamente en función de la naturaleza y de la calidad objetivas del artículo alimenticio lanzado al comercio, sino en función de lo que él, consumidor, puede normalmente esperar que va a recibir de su proveedor. Veremos que hay dos tipos de disposiciones legales que se utilizan para la realización de este objetivo: por una parte, las que tienen por objeto definir legalmente los productos, bajo la forma de "normas alimentarias" 3/; por otra, las que reglamentan el etiquetado y la presentación de los alimentos 4/.

---

1/ Sobre estas nociones, de carácter penal, de engaño y falsificación, véase, infra, No. 11.2.1.

2/ Véase, supra, No. 2.2.3.

3/ Véase, infra, Capítulo 4.

4/ Véase, infra, Capítulo 8.



### 3. LA ESTRUCTURA GENERAL DEL DERECHO DE LA ALIMENTACION

#### 3.1. Clasificación y alcance de las disposiciones aplicables

##### 3.1.1. Disposiciones legislativas y reglamentarias

###### a El nivel legislativo

Cualesquiera sean las formas de gobierno y las estructuras políticas del Estado, todas las disposiciones que tienen origen en el campo del derecho de la alimentación encuentran hoy su fuente en una ley escrita.

La ley, en el sentido preciso del término, emana del poder legislativo. Su adopción exige con frecuencia que una mayoría se exprese en su favor en el seno de una asamblea parlamentaria. Pero en los Estados de estructura federal, hay una coexistencia de un Parlamento federal con parlamentos que ejercen ciertas competencias legislativas que la Constitución atribuye a los poderes federales (Estado, Provincia, Cantón, "Land", etc.). Puede suceder que las competencias federales y las competencias otorgadas a los Estados federales se ejerzan de una forma concurrente: así, en los Estados Unidos de América, la mayoría de los artículos alimenticios se hallan regulados por las reglamentaciones federales cuando se comercializan fuera del Estado de origen, y por las reglamentaciones de este último en el caso contrario. En otros países federales la Constitución establece una repartición por sectores de las competencias legislativas entre las asambleas parlamentarias federales y las de los territorios federados. La legislación de los artículos alimenticios puede entonces depender tanto del Parlamento federal (caso de la República Federal de Alemania o de Suiza), o de los parlamentos de los Estados federados (caso de Australia, donde el poder federal no asume en esta materia más que una simple misión de coordinación).

###### b El nivel ejecutivo

La ley se limita, en general, a establecer principios, y confía a las autoridades que designa el cuidado de asegurar la aplicación de las reglamentaciones apropiadas. Estas autoridades no pueden, por tanto, actuar más que sobre la base de una delegación de competencia, expresamente o implícitamente fijada por el legislador.

Esta facultad se puede ejercer en diversos niveles, según la importancia de las medidas que deban tomarse y según la organización administrativa y territorial: los actos de ejecución pueden ser dictados por el Jefe del Estado o el Gobierno, por el Gobierno en su conjunto, por una autoridad gubernamental especializada (Ministro), por una autoridad administrativa delegada (un director de Departamento, por ejemplo), en fin por autoridades locales descentralizadas que actúen en forma autónoma, pero que están generalmente sometidas a la tutela administrativa del Poder central. <sup>1/</sup>

Con frecuencia, una legislación de base, después de haber definido los principios generales aplicables al conjunto de los artículos alimenticios, delega en una autoridad gubernamental - generalmente un Departamento ministerial - la facultad de dictar las modalidades técnicas de ejecución, y en las autoridades locales el cuidado de vigilar su aplicación concreta en las circunscripciones que están a su cargo. Esta última misión puede implicar el establecimiento de reglamentaciones locales necesarias para realizar la vigilancia.

---

<sup>1/</sup> Véase, *infra*, 9.1.2.

### 3.1.2. Otras disposiciones que pueden llevar consigo un efecto obligatorio indirecto o paralelo

En materia de producción, de elaboración, de comercio o de inspección y vigilancia de los alimentos, existen diversos tipos de disposiciones cuya fuerza obligatoria se ejerce indirectamente o paralelamente a la de la reglamentación propiamente dicha.

#### a Los "Codex" de la alimentación

Las prescripciones técnicas que regulan la composición o la pureza de los alimentos pueden encontrarse no solamente en textos legales sino también en lo que se ha convenido en denominar los "Codex" de la alimentación. Estos no tienen fuerza de ley, pero los países que los utilizan los reconocen generalmente un valor obligatorio implícito, especialmente en la medida en que los tribunales hacen referencia a ellos de forma sistemática para determinar las buenas prácticas de fabricación o los usos equitativos del comercio 1/.

#### b La jurisprudencia

En los países de "common law", la jurisprudencia tiene un carácter imperativo, ya que constituye una parte fundamental del derecho. En muchos otros países, especialmente en los derechos europeos continentales, las decisiones de los juzgados y tribunales tienen efecto obligatorio solamente para las partes que intervienen en el proceso (principio del efecto relativo de la cosa juzgada), pero poseen, no obstante, un valor como precedente; y, a este título, pueden orientar en modo determinante la interpretación de un texto legal.

#### c Los usos

Frecuentemente se recurre, para completar o precisar las normas positivas del derecho de la alimentación, a los usos profesionales, que permiten resolver mejor los casos concretos. Estos usos se reconocen como tales solamente si presentan un carácter de permanencia y de notoriedad. Por regla general se tienen en cuenta los usos profesionales durante el proceso de elaboración de reglamentaciones establecidas sobre las mismas materias.

A veces, los usos son ratificados por actos administrativos, lo que los transforma en reglamentaciones positivas 2/. Sucede, asimismo, que el propio legislador remite a los usos profesionales para la determinación de modalidades complementarias de las disposiciones legales.

#### d Los códigos religiosos

Algunas religiones contienen prescripciones o prohibiciones muy precisas relativas al consumo o a la preparación de alimentos. Estas prescripciones religiosas tienen por naturaleza, en ciertos países (musulmanes por ejemplo), un carácter legal. En otros países, es decir, donde estas prescripciones carecen de fuerza obligatoria, las autoridades responsables del control de los artículos alimenticios tienen en cuenta tales normas cuando una parte importante de la población desea someterse a ellas.

---

1/ Con respecto al papel de un Codex de la Alimentación en materia de aditivos, véase, infra, No. 5.1.2.

2/ Con respecto a Francia, véase, infra, Bibl. IV-B, Francia: Dehove. op.cit.

### e Lag reglamentaciones internacionales o extranjeras

Las reglamentaciones establecidas sobre la base de convenios entre diversos Estados, se considera que forman parte integrante del derecho positivo de estos Estados, bien porque hayan sido reproducidas textualmente en la legislación nacional, bien porque las disposiciones constitucionales en vigor conceden a dichos convenios el mismo valor jurídico que a las leyes nacionales. El mismo principio rige con respecto a las "leyes modelo", cuyas disposiciones se integran en los derechos nacionales.

Pero existen disposiciones de carácter internacional que se aplican en los Estados que han participado en su elaboración, sin que sea necesario que las integren en la legislación nacional: es el caso de los reglamentos de la Comunidad Económica Europea, directamente aplicables en todos los Estados miembros como consecuencia del Tratado que establece esta Comunidad (así, por ejemplo, las normas de calidad establecidas para las frutas y legumbres por un Reglamento agrícola de la CEE) 1/.

Puede suceder, además, que datos técnicos elaborados en el extranjero o por autoridades internacionales sean tomados, en efecto, como referencia, por las autoridades responsables de la inspección y vigilancia alimentaria a escala nacional, aunque ninguna disposición nacional les confiera fuerza obligatoria: por ejemplo, las normas técnicas elaboradas por los Comités de expertos de la FAO y de la OMS (dosis máximas admisibles, evaluación toxicológica de aditivos o de residuos) o, asimismo, los métodos de análisis químicos establecidos por las autoridades científicas de un Estado extranjero. Puede considerarse que esta situación es semejante a la que atribuye una fuerza cuasi-obligatoria a las disposiciones contenidas en un Codex de la alimentación.

### 3.2. Estructura y contenido del derecho positivo nacional

#### 3.2.1. Las leyes orgánicas

En toda legislación moderna de los artículos alimenticios existe una ley orgánica de la que proviene el conjunto de las otras reglamentaciones aplicables. Sin embargo, al lado de esta ley orgánica que trata de la generalidad de los artículos alimenticios, muchos países han establecido otras leyes que reglamentan bien un sector diferente del derecho de la alimentación (por ejemplo el agua, los productos cárnicos, los alimentos dietéticos, etc.), bien ciertos tipos de elaboración de los alimentos (por ejemplo: la irradiación, la congelación rápida), o bien ciertos tipos de situaciones jurídicas inherentes a la producción o al comercio de los alimentos (por ejemplo, las normas generales de la represión, la vigilancia e inspección de las prácticas comerciales o de la publicidad). Hemos visto que allí se trata, según la terminología adoptada, de materias marginales del derecho de la alimentación si estos textos legislativos se refieren a principios generales definidos en la ley orgánica sobre los artículos alimenticios, y de materias conexas al derecho de la alimentación en el caso contrario. 2/

---

1/ Véase, infra, Bibl. IV-A: Gérard 1972, op.cit.

2/ Véase, supra, 2.1.2.

La estructura general de esta ley orgánica depende de las tradiciones legislativas de cada Estado. Algunos legisladores han seguido el criterio de establecer en la materia textos muy completos y muy detallados, en donde se reagrupan prácticamente todas las disposiciones generales que puedan afectar a la alimentación. En este caso, a las autoridades administrativas no les queda más que establecer las modalidades técnicas de ejecución y las disposiciones particulares relativas a los productos considerados. Una concepción de esta naturaleza lleva consigo ventajas prácticas con la condición de que los principios generales contenidos en la ley orgánica estén concebidos en términos suficientemente flexibles como para poderse adaptar fácilmente a la evolución de los conocimientos científicos, de las necesidades sociales y económicas y de los progresos tecnológicos, sin que sea necesario recurrir, cada vez, a los difíciles y aleatorios procedimientos parlamentarios que implica la modificación de la ley. No es una casualidad que esta tendencia se manifieste principalmente en los Estados cuyas tradiciones legislativas están marcadas por la "common law": una de las características de ésta es, en efecto, dejar a las instancias judiciales una facultad de apreciación amplia para la adaptación del derecho a las situaciones concretas. En materia de alimentación, la seguridad jurídica de los justiciables exige con frecuencia una gran precisión en las nociones técnicas empleadas.

La tendencia contraria es la que consiste en incluir en la ley orgánica solamente las disposiciones de delegación acompañadas de principios muy generales y en número limitado. Esta tendencia se manifiesta en numerosos países de derecho latino-germánico o escandinavo. Presenta una mayor flexibilidad por el hecho de que delega en la autoridad gubernamental las facultades necesarias para establecer tanto las disposiciones aplicables al conjunto de los artículos alimenticios o a ciertos tipos de sustancias (por ejemplo los aditivos), dentro de las orientaciones generales definidas por la ley, como las disposiciones técnicas aplicables a los productos particulares (normas alimentarias). Puede añadirse, además, que ciertos países organizan un control parlamentario sistemático de las reglamentaciones gubernamentales, distinto del control político sobre el Gobierno, y que tiene por efecto permitir a las instancias parlamentarias avocar ellas mismas cuestiones respecto de las cuales consideran justificado un debate 1/.

En principio, se encuentran cuatro tipos de disposiciones en una ley general sobre los artículos alimenticios:

a La definición del ámbito de aplicación de la ley, tal como hemos intentado analizarla anteriormente 2/, debe figurar evidentemente al principio de estas disposiciones. Es aconsejable que la definición haga claramente la distinción entre lo que la ley considera como un alimento en el sentido propio y los otros objetos, materias o sustancias que incluye en su ámbito de aplicación 3/. La tradición legislativa de los países de "common law", frecuentemente, hace preceder los textos legales de alcance general de un verdadero glosario de los principales conceptos utilizados en la ley. Este método presenta grandes ventajas prácticas, haciendo hincapié en el hecho de que las definiciones así colocadas no tienen más valor que para la aplicación y la interpretación del texto legal que las contiene. También sucede que las calificaciones empleadas estén definidas en el cuerpo de las disposiciones a que se refieren y no al principio de la ley.

---

1/ La legislación del Reino Unido y la de los países de la Commonwealth que la han tomado como modelo, provienen, en cierta manera, de estas dos tendencias a la vez.

2/ Véase, supra, Capítulo 2.

3/ Véase, supra, No. 2.1.

b Los principios generales permanentes: Hemos visto que algunos de estos principios pueden ser considerados como definidores del ámbito funcional del derecho de la alimentación 1/. Es por tanto lógico, y por otra parte, tradicional, el incluirlos en la ley orgánica. En cuanto a las numerosas normas de aplicación general que deben ser respetadas por todos los que se dedican a las operaciones de producción, elaboración o comercio de los alimentos, no podemos sino repetir que existen numerosas diferencias de un país o otro; en unos Estados se prefiere detallar estos principios en la ley orgánica, mientras en otros están establecidos en los textos generales de ejecución.

c Las disposiciones que confieren facultades: Toda ley orgánica debe definir la naturaleza y los límites de las competencias de ejecución que su aplicación exige, y designar las autoridades pública encargadas de ejercerlas, según los procedimientos que la propia ley determina. Las facultades que la ley atribuye al Gobierno o a la Administración se refieren a la elaboración de las normas de ejecución 2/, así como a la intervención de las autoridades con el fin de controlar la aplicación de la ley y de los reglamentos, de comprobar las infracciones eventuales y de someterlas al poder judicial encargado de sancionarlas 3/. Existen, por tanto, dos categorías de competencias, las de la elaboración y las de control, que como veremos no corresponden generalmente a las mismas autoridades y no se ejercen necesariamente al mismo nivel. En cuanto a los procedimientos que gobiernan el ejercicio de estas facultades, deben ser definidos con la mayor precisión: su cumplimiento es una condición necesaria para la legalidad de los actos de ejecución dictados por la Administración y para la protección del particular contra todo riesgo de intervención arbitraria o abusiva del poder.

d Las disposiciones represivas: Otro principio esencial es el de que ninguna pena se puede aplicar mas que en virtud de una ley. La delegación a una autoridad administrativa de algunas facultades para imponer sanciones, así como la facultad de tomar las medidas coactivas que imponen el interés público y la seguridad exigen, pues, que los límites de estas facultades y sus condiciones de ejercicio se determinen con precisión en el texto de la ley orgánica. Los elementos de represión de los que se trata aquí son la definición precisa de las infracciones, la determinación de la naturaleza y de los límites de las penas aplicables y las normas de procedimiento que condicionan la aplicación de estas penas a los delitos debidamente comprobados 4/. Normalmente la ley orgánica relativa a los artículos alimenticios se limita a definir las infracciones específicas en la materia y si hay lugar a ello, los límites de las penas aplicables, así como la naturaleza y las condiciones de ejercicio de eventuales medidas de protección de los consumidores (tales como, por ejemplo, el decomiso de los artículos sospechosos). En general, remite a las disposiciones generales del Código penal y del procedimiento penal.

### 3.2.2. Los textos de ejecución

El contenido de las reglamentaciones dictadas por la Administración para la ejecución de la ley orgánica, se determina por las disposiciones de ésta que confieren facultades.

Pueden presentarse tres tipos de reglamentaciones de ejecución:

a Los textos aplicables al conjunto de los artículos alimenticios. Algunos tienen por objeto el establecimiento de normas generales. Son particularmente importantes en los países que no fijan con detalle en la ley orgánica los principios relativos a la fabricación, la elaboración y el comercio de los alimentos, pero que dejan al Gobierno el cuidado de establecer esta reglamentación general; por ejemplo, la legislación de Suiza y las de los países escandinavos contienen un reglamento general detallado, aplicable a la totalidad de los artículos alimenticios. Independientemente de crue los

---

1/ Véase, supra, No. 2.3.

2/ Véase, infra, Capítulo 9

3/ Véase, infra. Capítulo 10

4/ Véase, infra. Capítulo 11

principios generales precitados estén o no establecidos en la ley orgánica, es siempre necesario que su aplicación técnica y su adaptación a los diferentes tipos de substancias o de artículos alimenticios se confíen a la autoridad gubernamental. En países como los Estados Unidos de América o Canadá, la Administración federal está encargada de establecer y de tener al día un Código completo de los datos técnicos aplicables a todos los alimentos ("Food and Drug Regulations"). En un número pequeño de países (por ejemplo Bélgica, Italia, Finlandia), existen reglamentaciones de conjunto relativas al empleo de los aditivos que forman parte de las especificaciones de las normas alimentarias, 1/

b Los textos aplicables a productos particulares. Se trata aquí, precisamente, de normas alimentarias de las que nos ocuparemos con detalle más adelante 2/. En numerosos países las disposiciones particulares relativas a cada alimento, especialmente respecto a su definición legal, constituyen reglamentaciones específicas distintas para cada producto. Pero en otros países existe la costumbre de reagrupar estas disposiciones (bajo títulos diferentes) en un reglamento de conjunto sobre los artículos alimenticios. Igualmente, aquí, las tradiciones legislativas pueden variar sensiblemente de un país a otro.

c Las normas administrativas de organización o de coordinación. Si bien el fundamento de las normas del derecho de la alimentación debe estar determinado por disposiciones de la ley orgánica, existen numerosas reglamentaciones de carácter interno que no afectan directamente a los particulares; son necesarias para la ordenación racional de los servicios administrativos y la coordinación de sus intervenciones con el fin de conferirles la eficacia deseable. Estas disposiciones, si bien tienen su origen en el derecho de la alimentación, tienen un carácter accesorio y solo las mencionamos para que quede constancia de ello.

---

1/ Sobre la estructura de la reglamentación de los aditivos, véase, infra, 5.4.

2/ Véase, infra. Capítulo 4.

#### 4. LA NORMALIZACION DE LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS

##### 4.1. El concepto de norma, en particular de norma alimentaria

Cuando un producto está dotado de características fácilmente determinables y se presta a una descripción exacta, se puede intentar enunciar en términos claros ciertas exigencias que deberá reunir. Es posible preguntarse, además, si dichas exigencias podrán ser objeto de una verificación, sea objetiva - es decir, operada en relación a la cantidad en presencia o a todos los demás elementos mensurables del producto -, sea subjetiva - o sea, fundada sobre una clasificación de calidad. Si este es el caso, es posible "normalizar" el producto, siendo entonces la "normalización" el establecimiento, por un acto jurídico, de las exigencias precisas y comprobables de que se trate. Su conjunto se denomina entonces "norma".

La normalización ofrece así por su naturaleza, gracias a las condiciones mismas a que está subordinado el establecimiento de normas, un carácter de estabilidad y de certidumbre. Cuando tiene por objeto productos alimenticios, constituye un medio eficaz de protección de los consumidores. Los legisladores modernos de la alimentación no pueden, pues, dejarle de reconocer cada vez mayor importancia, como lo testimonia la gran variedad, siempre creciente, de normas "alimentarias" que ha venido a formar parte de los textos legales o a colocarse bajo su imperio, principalmente en los países industrializados.

##### 4.1.1. Los diversos tipos de normas

###### a Normas obligatorias o "legales" y normas facultativas o "recomendadas"

Nos encontramos en presencia de una norma legal cuando las exigencias mínimas de una norma recaban su valor compulso de su naturaleza de disposición legislativa o reglamentaria. Lo que caracteriza especialmente la norma legal es que lleva consigo un régimen legal de sanciones, sea por las disposiciones que contienen o constituyen la norma, sea por una ley general sobre los productos considerados o, asimismo, por el derecho penal general.

Pero existen también normas simplemente facultativas, como lo indica su calificación de "normas recomendadas" y cuyo efecto obligatorio es indirecto. No puede considerarse, sin embargo, que carecen de incidencia en el campo del derecho: en efecto, en la mayoría de los países, cuando una norma de esta clase es suficientemente conocida, quien haga referencia a ella (sea explícitamente, sea incluso implícitamente si emplea, para designar un producto, una denominación específica correspondiente a la del producto descrito por la norma), se expone al riesgo de engañar a los usuarios o a los consumidores - así como a las consecuencias legales que de ello se derivan - en el caso de que las características del producto no estuviesen conformes con la norma. Además, no es raro que vaya unido a una norma recomendada un valor de referencia ante los tribunales que han de conocer los litigios relacionados con las características o las calidades de un producto.

Por ésto, que sean obligatorias o facultativas, todas las normas ejercen ciertas repercusiones sobre el plano jurídico, que justifican su estudio dentro del marco de la presente obra.

###### b Normas generales y normas específicas

Las normas pueden igualmente diferenciarse por la amplitud de su ámbito de aplicación: todos los productos en general, o un sólo producto o tipo de producto o, asimismo, todos los aspectos bajo los que un producto puede estar normalizado, o uno sólo de estos aspectos.

Llegamos de esta forma a distinguir entre normas "generales" y "específicas". Una norma alimentaria se denomina norma "general" cuando, al aplicarse a un producto cualquiera o a categorías muy amplias de productos (por ejemplo: los alimentos preenvasados), contempla cuestiones comunes al conjunto de ellos: es el caso de las reglamentaciones generales en materia de empleo de aditivos, del etiquetado de los productos preenvasados, de la higiene alimentaria, etc. Por el contrario, una norma se considera "específica" cuando se aplica a un producto particular o a un tipo particular de productos o cuando regula una característica específica de un producto (por ejemplo: su origen, en el caso de normas que determinan las condiciones de empleo de una denominación de origen).

Veremos más adelante 1/ como los efectos de esta distinción, en el derecho de la alimentación, afectan a la estructura de la normalización.

#### 4.1.2. La aplicación del concepto de norma por el derecho de la alimentación

##### a Aplicación nacional

La idea de norma alimentaria corresponde con mucha frecuencia, por lo menos al principio, a la definición de un alimento lanzado al comercio. Esta definición tiene por objeto garantizar que el producto a que se refiere contiene, en proporciones determinadas, los componentes que le permiten ser vendido bajo una denominación específica, contribuyendo a caracterizarlo a los ojos de los consumidores. Limitada a este objetivo, la normalización alimentaria se reduce a determinar la identidad y la composición del producto normalizado y se convierte, pues, en una simple "norma de identidad y de composición".

Pero, en la medida en que tiende a realizar una protección completa del consumidor, esta normalización debe cubrir, además, otros aspectos relativos al producto normalizado: tolerancias que le afectan, en materia de empleo de aditivos o en cuanto a la presencia de contaminantes; indicación eventual de un nivel de calidad; menciones de etiquetado que tengan por fin informar al consumidor; menciones prohibidas en la presentación comercial; etc. Es, pues, imprescindible, hacer las normas alimentarias muy detalladas, incluyendo en ellas toda las disposiciones relativas al producto que pueden responder a la inquietud de proteger al consumidor, incluidas también ciertas reglas de principio, igualmente aplicables a todos los demás productos alimenticios y que se encuentran repetidas en cada norma.

Tal es, en efecto, la tendencia que aparece en diversos países: las normas alimentarias, aunque continúen siendo particulares de los productos a que se refieren, son cada vez más generales en cuanto al número y a la cantidad de sujetos de que tratan. En el fondo cuando las reglamentaciones relativas a la composición, a las calidades y a la presentación de los productos alimenticios están constituidas esencialmente por normas alimentarias (como sucede, por ejemplo, en Dinamarca), se trata de una verdadera codificación, por producto, de las exigencias en vigor.

##### b Aplicación internacional

Es obvio que las organizaciones intergubernamentales que hayan emprendido la elaboración de normas alimentarias están directamente sometidas a la influencia de sus Estados Miembros. La tendencia antes descrita 2/ hacia una norma alimentaria ampliada, se refleja, pues, en el plano internacional.

---

1/ Véase, infra, No. 4.2.2.

2/ Véase, supra, 4.1.2. a.



A esto se añade el desarrollo considerable del comercio internacional de los artículos alimenticios y la necesidad que se deriva de eliminar, en la fabricación y el envasado de estos artículos, lo que se ha convenido en denominar "obstáculos técnicos" para sus intercambios. Para realizar este último objetivo, los Estados deben esforzarse no solamente en ponerse de acuerdo sobre las definiciones internacionales de la composición de los alimentos destinados a la exportación, sino de realizar la armonización de las prescripciones relativas a la presentación de los alimentos, a su nivel de calidad, al empleo de aditivos, a su contenido en contaminantes, etc. Cuanto más numerosas sean las prescripciones así armonizadas, más completa y eficaz será la labor de eliminar los obstáculos técnicos.

El resultado de estas orientaciones está constituido por el modelo detallado y casi exhaustivo de norma alimentaria internacional que ha elaborado la Comisión mixta FAO/ OMS del Codex Alimentarius. Lo vemos en los "Principios Generales" adoptados por dicha Comisión como fundamento de sus trabajos, donde se precisa que "en las normas Codex se estipulan los requisitos que han de satisfacer los alimentos con objeto de garantizar al consumidor un producto sano y genuino, no adulterado y que esté debidamente etiquetado y presentado" 1/. Además, las normas del Codex relativas a un producto determinado o a un grupo de productos deben ser elaboradas según un Plan de presentación que comprende los elementos siguientes: título de la norma, ámbito de aplicación, descripción, factores esenciales de composición, aditivos alimentarios, contaminantes, higiene, pesos y medidas, etiquetado, métodos de análisis y toma de muestras 2/. En suma, la norma Codex parece querer regular, mientras sea posible, la totalidad de las materias que, con respecto a los diversos productos, son objeto de disposiciones muy variadas en las legislaciones nacionales más detalladas.

La amplitud de la tarea que ha debido fijarse la Comisión le ha sido impuesta, ciertamente, por la necesidad de alcanzar resultados concretos, completos, duraderos y eficaces. Pero tiene como consecuencia la dificultad de todo esfuerzo de armonización así conseguido. Esto choca, en efecto, con las numerosas e importantes divergencias de reglamentaciones a las que cada país interesado es invitado a modificar. Estos inconvenientes se plantean con mayor motivo, bien entendido, allí donde la normalización alimentaria está más desarrollada, es decir, en los países industrializados. Es, en efecto, significativo, que estos últimos no figuren en la lista de los Estados Miembros de la Comisión del Codex que han aceptado hasta ahora sin reservas las normas del Codex relativas a los artículos 3/.

En el caso de las organizaciones intergubernamentales de carácter regional, cuya composición es más homogénea y donde el número de Estados Miembros es menor que en la Comisión del Codex, la dificultad inicial es menos grave. Así, la Comunidad Económica Europea puede normalmente realizar su objetivo de eliminar los inconvenientes no arancelarios en los intercambios, sin que el esfuerzo de armonización recaiga sobre una excesiva cantidad de materias, lo que no es el caso en las normas de producto del Codex Alimentarius. Sin embargo, se comprueba que los diversos proyectos de normas alimentarias europeas actualmente en discusión en la CEE exceden ampliamente el cuadro de una simple definición del producto (denominación y composición); incluyen, además, las disposiciones de etiquetado, así como las tolerancias admitidas en materia de aditivos y de contaminantes.

---

1/ Véase, infra, Bibl. II: Comisión del Codex Alimentarias, 1973, op.cit. pág. 19.

2/ Véase, infra, Bibl. II: ibidem, pág. 45.

3/ Véase, infra, Bibl. IV-A: Kermode y MoNally, op.cit., Anexo IV.

#### 4.1.3. Ensayo de una concepción simplificada de la norma alimentaria

La concepción que puede hacerse de la norma alimentaria depende en gran parte de las tradiciones y estructuras legislativas de cada país; no es, pues, el caso de hacer recomendaciones arbitrarias ni, con mayor razón de polemizar en el presente estudio. Es interesante, sin embargo, exponer brevemente aquí ciertas críticas de que ha sido objeto la orientación que se delinea, como se ha dicho anteriormente, hacia una mayor extensión del concepto de norma alimentaria. Estas críticas están contenidas en particular en los trabajos publicados bajo la dirección del Profesor Bigwood por el Centro de Investigaciones sobre el Derecho de la Alimentación de la Universidad de Bruselas 1/.

La teoría en cuestión propone limitar el contenido de las normas alimentarias a lo que corresponde a la función original, indicada precedentemente, de la norma legal: la definición de la composición de un producto alimenticio y, cuando éste esté conforme con la definición dada, su identificación. Es decir, que deberían existir solamente las normas específicas de producto y que estas, asimismo, deberían:

1. determinar el contenido del producto en sus ingredientes característicos y los criterios de pureza que les corresponden, permitiendo al consumidor identificar este producto (por medio de su denominación consagrada por la norma) y de informarle eventualmente en cuanto a las materias primas que lo componen (por la enumeración de los ingredientes) y en cuanto a la utilización óptima que de él puede hacerse;
2. excluir - para que figuren en reglamentaciones distintas - todas las disposiciones que:
  - a. consideran en cada producto aspectos extraños a las características propias de éste, tales como las tolerancias en aditivos 2/ o en residuos de contaminantes;
  - b. no son particulares de cada producto, pues se refieren a materias comunes a todos los productos alimenticios, tales como las prescripciones generales de higiene y etiquetado.

La ventaja de ésta concepción simplificada de la norma alimentaria consiste, principalmente, en la elasticidad del sistema preconizado. Al eliminar de las normas todo lo que no tiene objeto a los fines de la identificación del producto normalizado y de la definición de su composición característica, se espera facilitar la obra de normalización y la adaptación de las normas a la evolución de los conocimientos científicos, de las necesidades sociales y de las exigencias de los consumidores. Además, en el plano internacional, la adopción de las normas de esta clase por un número importante de países, más particularmente en los conjuntos regionales que tengan condiciones de vida y de desarrollo comparables, será menos laboriosa.

Se opone con frecuencia a esta argumentación una verdad que la experiencia enseña, a saber, que tanto los productores como los consumidores, ante el número y la complejidad siempre creciente de las disposiciones aplicables a productos particulares, en muchos casos desean el establecimiento de reglamentaciones detalladas que reúnan en un sólo texto todas las exigencias impuestas por la legislación con respecto a un tipo determinado de producto alimenticio. En el plano internacional, por otra parte, la práctica actual muestra que la mayoría de los gobiernos, comprendidos incluso los de los países en vías de desarrollo, prefieren disponer de proyectos de normas detalladas, con el fin de medir con mayor exactitud la distancia que les separa de las de su propia legislación. En fin, si no se rechaza que la aceptación, por los Estados, de normas

---

1/ Véase, infra, Bibl. I: Bigwood y A. Gérard, op.cit.. Vol. 4, especialmente págs.222 a 228 y págs. 260 a 272.

2/ Téngase en cuenta la teoría desarrollada por los mismos autores en materia de reglamentación de aditivos (véase, infra, No. 5.1.2.).

internacionales detalladas plantea cuestiones más complejas que la de las normas simplificadas, hay que admitir, por el contrario, que estas últimas no podrían realizar ellas solas el objetivo de eliminar inconvenientes técnicos en los intercambios: de tales inconvenientes, en efecto, pueden surgir igualmente divergencias legislativas sobre materias que están excluidas por principio de la norma simplificada, tales como el régimen de los aditivos o de los contaminantes, las prescripciones generales de etiquetado o de higiene, etc.

Estas diversas razones hacen que la tesis propuesta por el Centro de Investigaciones de Bruselas no tenga todavía más que un interés puramente doctrinal y que no haya sido consagrada en la práctica <sup>1/</sup>.

#### 4.2. El derecho positivo de la normalización alimentaria a escala nacional

##### 4.2.1. Contenido de la norma alimentaria

Como ya se ha mencionado <sup>2/</sup>, numerosos países establecen normas de producto que van más allá de la enumeración de los componentes y de la determinación de una denominación correspondiente. Tratan, también, de materias tales como la presentación, los niveles de calidad eventuales, la cantidad, etc. Se puede citar, a título de ejemplo, la legislación de los Estados Unidos de América en virtud de la cual la Administración federal está facultada para establecer "normas razonables de identidad"; esta Administración atribuye a la expresión mencionada una acepción muy amplia, lo que le permite definir los productos alimenticios de manera extremadamente detallada. Otros muchos países - Canadá, Francia, Reino Unido, Dinamarca, etc. - consagran reglamentos particulares a la definición de productos o grupos de productos alimenticios: las disposiciones dictadas a este efecto en estos países, sin ser tan minuciosas como las de Estados Unidos, no son muy distintas en su objeto.

Pero la normalización se extiende también a los aditivos. En esta materia, es frecuente que las normas de productos precisen ellas mismas las tolerancias o limitaciones de empleo de cada substancia presente en el producto normalizado. Sin embargo, algunos países - tales como Bélgica o Italia - prefieren consagrar a las tolerancias de empleo de los aditivos un sólo texto general en el que se indican, además de las substancias legamente autorizadas, sus limitaciones de empleo y los tipos de productos alimenticios a los que pueden ser adicionadas. También sucede - es el caso, por ejemplo, del Reino Unido - que la reglamentación esté compuesta de textos distintos para clases determinadas de aditivos (substancias conservadoras, antioxidantes, materias colorantes, etc.).

##### 4.2.2. Estructura de la normalización alimentaria

###### a Estructura vertical u horizontal

Según que las normas cuyo reagrupamiento se va a efectuar en un conjunto orgánico de disposiciones, sean normas específicas o normas generales, <sup>3/</sup> se puede distinguir entre normalización "vertical" y "horizontal". La normalización se denomina "vertical" cuando reúne, por producto, todas las prescripciones aplicables a las diversas actividades o situaciones a las que cada producto considerado da lugar. Se denomina "horizontal" cuando la norma se efectúa por sujetos, interesando sea el conjunto de productos, sea categorías muy generales de productos.

---

<sup>1/</sup> Esta teoría ha sido evocada por el Comité Ejecutivo de la Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius, pero no ha sido retenida para las necesidades de los trabajos de normalización del Codex. Cf. Informe de la 18 Sesión del Comité Ejecutivo, párrafos 74-75 ALINORM 72/3, FAO, Roma 1972.

<sup>2/</sup> Véase, supra, No. 4.1.2. a.

<sup>3/</sup> Véase, supra, No. 4.1.1. b.

De estas dos estructuras, es la estructura horizontal la que plantea aquí las mayores dificultades. En efecto, existen dos variedades principales de reglamentaciones alimentarias que provienen de la normalización horizontal:

1. las reglamentaciones que contienen prescripciones de carácter general que pueden aplicarse a toda clase de productos, sobre materias tales como la higiene alimentaria, etiquetado, etc.: a este respecto, si se considera que tales prescripciones no tienen nada en común con las que se limitan a definir o a caracterizar los productos (puesto que tienen por fin principal establecer los principios de aplicación permanente encaminados a asegurar la protección de los consumidores), la calificación de norma general que frecuentemente se les aplica puede parecer discutible, por no estar conforme con la noción común de norma 1/;

2. las reglamentaciones relativas al empleo de aditivos: aquí también esta estructura puramente "horizontal" no deja de dar lugar a críticas; pues las reglamentaciones consideradas podrían presentarse más ventajosamente bajo la forma de un cuadro de descripciones con doble entrada, en el que figurarían horizontalmente los diferentes aditivos autorizados y verticalmente los productos alimenticios a los que se pueden adicionar, eventualmente hasta ciertos límites de tolerancia.

#### b Nivel (legislativo o ejecutivo) de las disposiciones normativas

La cuestión de saber a que nivel - legislativo o ejecutivo - se deben situar las disposiciones que contienen o constituyen las normas en derecho nacional, depende evidentemente de su carácter más o menos permanente y de la amplitud de los principios que establecen 2/. Cuando se trate de reglas generales que no deben normalmente ser objeto de revisiones periódicas, apenas si hay inconveniente en integrarlas en un texto legislativo, por ejemplo en la ley-cuadro sobre los artículos alimenticios. Por el contrario, las reglas más particulares que establecen las características técnicas de los productos y los niveles de tolerancia en materia de aditivos y de contaminantes no deberían formar parte o provenir de textos legales cuya modificación implica recurrir a fatigosos procedimientos parlamentarios y va en contra del desarrollo equilibrado del derecho de la alimentación y de su facilidad de adaptación al progreso científico y técnico. Por ello, todas las legislaciones modernas de la alimentación han previsto la delegación, en las autoridades gubernamentales, de facultades reglamentarias apropiadas 3/ con el fin de que sea asegurada con rapidez y eficacia la protección legal de los consumidores.

#### 4.2.3. Valor jurídico de las normas alimentarias

Se atribuye ordinariamente a las normas alimentarias la misma fuerza obligatoria que a los textos reglamentarios, en el sentido de que su violación tiene por efecto hacer que un producto alimenticio se considere legalmente como falsificado o, en todo caso, como comercializado en condiciones que pueden engañar al consumidor. Así sucede no solamente donde la norma ha sido establecida directamente por la autoridad competente, sino también donde habiendo sido propuesta por una organización representativa de los productores del sector alimentario considerado, la norma ha sido a continuación legalmente ratificada por los poderes públicos 4/.

---

1/ Véase, supra, No. 4.1.

2/ Sobre esta cuestión, véase, supra, No. 3.2.

3/ Sobre la elaboración de las reglamentaciones y las competencias administrativas, véase, infra, No. 9.1.

4/ Sobre estos problemas de elaboración, véase, infra, Capítulo 9.

Como ya se ha mencionado 1/ existen, sin embargo, en materias tales como la composición de los productos alimenticios o de la pureza de sus ingredientes, prescripciones de carácter normativo que contienen un efecto obligatorio indirecto, en tanto que no constituyen una reglamentación propiamente dicha y su valor frecuentemente procede de alguna referencia, al menos implícita, en la legislación alimentaria. Este es el caso principalmente:

- en los países - por ejemplo Austria - en donde las especificaciones técnicas relativas a la composición o a la pureza de los productos alimenticios están contenidas en un "Codex" de la alimentación 2/;
- en los países donde está admitido que las normas alimentarias hagan alusión a "usos constantes y prácticas equitativas en el comercio" (es el caso, por ejemplo, de Francia) 3/ o a las "buenas prácticas de fabricación" (se encuentran ejemplos en lo que se refiere, principalmente, a las tolerancias en materia de aditivos en Canadá y en Estados Unidos de América).

#### 4.3. Las normas alimentarias internacionales

##### 4.3.1. Objetivos que se pretenden alcanzar mediante la normalización alimentaria internacional

La práctica ampliamente extendida en las instancias internacionales 4/ que tiende a hacer predominar, por lo menos respecto de las normas de producto, un modelo muy detallado de norma alimentaria, está de acuerdo con los fines esenciales que se mencionan a continuación y a los que nos hemos referido a propósito de la normalización alimentaria en derecho nacional:

- un fin de orden económico, por una parte, que es el de realizar la unificación más completa posible de las exigencias técnicas mínimas previstas por las legislaciones respecto de cada tipo de productos, con el fin de asegurar la libre circulación de éstos y, por consiguiente, de ampliar el mercado y el consumo en el plano internacional;
- un fin de orden social, por otra parte, que es el de realizar en el plano internacional lo mismo que a escala nacional, la protección de los consumidores en cuanto a las características de la composición, presentación y calidad que tienen el derecho de esperar de los productos alimenticios que se ofrecen a su elección.

##### 4.3.2. Métodos de elaboración de las normas internacionales

En todos los sectores económicos, incluso los no alimentarios, la normalización internacional ha venido a constituir progresivamente uno de los aspectos más indicativos de la unificación o de la armonización del derecho en el mundo. ¿Que significan estos dos términos en el presente contexto? Por "unificación" se entiende la substitución de reglamentaciones divergentes en vigor en muchos países por una reglamentación única; y ésto, relativamente a toda materia que se pretende reglamentar de una manera idéntica. Por el contrario, la armonización de reglamentaciones nacionales diferentes respecto de una cierta materia consiste en ordenarlas en una medida limitada; a saber, solamente en la medida que lo exija la supresión de divergencias que impidan la realización de un fin pretendido (por ejemplo: a la libre circulación de un producto de un país a otro).

---

1/ Véase, supra, No. 4.1.1. a.

2/ Véase, supra, No. 3.1.2. a.

3/ Véase, supra, No. 3.1.2. c.

4/ Véase, supra, No. 4.1.2. b.

¿Pero cómo puede utilizar la normalización, para sus propios fines, métodos previstos por el derecho internacional? En derecho internacional tradicional el establecimiento de reglas internacionales con carácter de norma tendría como resultado, directa o indirectamente, convenios celebrados entre los Estados interesados. Más recientemente, sin embargo, el desarrollo de los intercambios internacionales ha provocado la búsqueda de métodos de elaboración nuevos y más flexibles. Bajo este punto de vista, el método que presenta la mayor originalidad es el adoptado por la Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius 1/, Vamos, pues, a examinar aquí, alternativamente, los métodos convencionales y no convencionales del derecho internacional y los métodos del Codex Alimentarius.

#### a Los métodos convencionales previstos por el derecho internacional

Cuando la unificación o la armonización de los derechos nacionales a la que se refiere una norma internacional se efectúa por medio o en virtud de un acuerdo internacional, permanecemos dentro del marco de los circuitos clásicos del derecho internacional. En efecto, la regla internacional tiene tradicionalmente la validez de un compromiso formal, contraído por los Estados interesados, de aceptar esta regla y de hacerla respetar en su territorio. En este campo, según el carácter directo o indirecto de la relación que existe entre la norma internacional y el convenio o el tratado que le dan su fundamento jurídico 2/, existen dos tipos de métodos convencionales de normalización internacional:

##### 1. la utilización directa de un acuerdo internacional:

El carácter esencial de este primer método es que la norma internacional, que representa el fruto de los esfuerzos de unificación o de armonización, constituye el objeto mismo, o uno de los objetos, de un acuerdo internacional. Esta norma, elaborada por un conferencia intergubernamental reunida con este fin, puede - como todo tratado internacional - determinar un cierto número de exigencias que los países signatarios se comprometen cumplir poniéndolas en práctica, en el plano nacional, en la forma estimada por ellos como la más apropiada; puede, asimismo, convertirse en una "ley uniforme", destinada a figurar como tal en el derecho nacional de cada una de las altas partes contratantes.

Se utiliza este método no tanto al objeto de hacer aplicables normas alimentarias internacionales, sino más bien para establecer ciertos mecanismos jurídicos de reconocimiento mutuo entre países participantes. Tal es uno de los elementos característicos, por ejemplo, de los acuerdos internacionales que tienden a asegurar la protección de las denominaciones de origen en materia de vinos, quesos, etc.

##### 2. la utilización indirecta de un acuerdo internacional:

Aquí es necesario que exista previamente un tratado-cuadro, en virtud del cual una organización internacional determinada ha recibido la facultad de elaborar y de hacer obligatorias las reglamentaciones comunes a diversos países. Estas, preparadas por el órgano ejecutivo o la secretaría de la organización, son aprobadas normalmente por un órgano de decisión compuesto por representantes de diversos Estados Miembros, y no por una conferencia diplomática como es el caso cuando se elabora un tratado.

Un ejemplo de este método nos lo facilita la Comunidad Económica Europea. El Tratado de Roma, que ha instituido esta Comunidad, confiere, en efecto, a las instituciones comunitarias, el derecho de legislar en diversas materias. Entre estas instituciones figura el Consejo, que está compuesto de representantes de los gobiernos de los Estados Miembros; toma decisiones sobre la base de propuestas elaboradas por una Comisión, independiente de estos gobiernos. Así, el Tratado de Roma permite al Consejo decidir sobre la eliminación de divergencias, entre reglamentaciones nacionales, que obstaculizan

---

1/ Véase, infra, Bibl. IV-A: Dobbert, op.cit.

2/ Véase, infra, Bibl. IV-A: Malintoppi, op.cit.

la realización del Mercado Común, dicho de otra manera, de elaborar normas alimentarias europeas que los países miembros de la Comunidad tienen que aplicar obligatoriamente por el hecho de ser signatarios del Tratado constitutivo,

#### b Los métodos no convencionales de elaboración de normas

La práctica internacional ha desarrollado - especialmente para la elaboración de normas técnicas relativas a los productos destinados a circular entre diversos países - nuevos métodos de unificación o de armonización que no presuponen ni el recurso directo a convenciones internacionales ni la existencia de disposiciones facultativas inscritas en un tratado. Estos métodos son mucho menos rígidos que los precedentes porque no pretenden realizar por sí mismos un compromiso internacional. Los Estados participantes no se encontrarán ligados, llegado el caso, más que a través de un acto ulterior, unilateral, de aceptación de la norma que se les propone <sup>1/</sup>. Sin embargo, es necesario para la aplicación de estos métodos no convencionales, que exista una organización internacional especializada, que sirva de marco a la elaboración de la norma, según las grandes líneas que se indican a continuación;

1. Si la organización es de carácter intergubernamental, esta elaboración se confía a expertos que, aunque delegados de los gobiernos de los países participantes, en ningún caso pueden ser asimilados a los plenipotenciarios que hayan recibido un mandato para negociar un acuerdo internacional. El objetivo que ellos persiguen se limita a la preparación - en un campo claramente definido - de un proyecto de norma internacional que, teniendo en cuenta las diferentes prácticas o las exigencias legislativas en presencia, permita reunir el máximo de adhesiones por parte de los gobiernos de los países participantes.

Son numerosas hoy en día estas organizaciones intergubernamentales que utilizan tales métodos no convencionales y que establecen así reglas o normas técnicas para uso internacional. Entre estas organizaciones las que tienen un carácter mundial son principalmente las instituciones especializadas de las Naciones Unidas tales como la FAO y la OMS y sobre todo, en el campo de los artículos agrícolas o alimenticios, la Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius (véase más adelante). Entre estas organizaciones intergubernamentales de carácter mundial, las hay, además, especializadas en un tipo determinado de productos como por ejemplo la Federación Internacional de Lechería (FIL); otras son de carácter nacional, particularmente el Consejo de Europa (en materia de aromas, plaguicidas), la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos - ODEE (en materia de calibración de productos agrícolas), y la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, adscrita a las Naciones Unidas.

2. Por otra parte, cierto número de organizaciones internacionales no gubernamentales se dedican a preparar reglas o normas técnicas internacionales cuya adopción recomiendan a las organizaciones intergubernamentales interesadas y a los Estados. La influencia que ejercen las disposiciones de este tipo, no sólo no disminuye por la calidad no oficial de los expertos que efectúan el trabajo, sino que puede ser considerable: reflejan, en efecto, el estado objetivo de conocimientos científicos y técnicos o, incluso, las "buenas prácticas de fabricación" o usos comerciales reconocidos en un cierto número de países. Entre estas organizaciones no gubernamentales hay que mencionar muy particularmente la Organización Internacional para la Normalización (o "ISO"), federación mundial de organismos de expertos nacionales en las que un comité técnico especializado (el ISO/TC. 34) está encargado de elaborar normas técnicas internacionales relativas a los productos agrícolas y alimenticios. Además, se han constituido numerosas asociaciones internacionales de productores industriales, por sector específico de producción, a los fines de uniformizar sobre el plano internacional las características técnicas o comerciales de los productos que les conciernen: estas asociaciones pueden desarrollar un papel importante interviniendo, a título consultivo, en los procedimientos de armonización o de unificación de las reglamentaciones.

---

<sup>1/</sup> Sobre esta cuestión, véase, infra, Bibl. IV-A: David, op. cit.

Vemos, por tanto, que el recurso a métodos no convencionales de elaboración de normas internacionales concluye generalmente con la recomendación a los gobiernos de adoptar y de imponer sobre su territorio un conjunto de disposiciones preparadas por grupos organizados de expertos. Como máximo, la recomendación puede referirse a la aceptación, por los Estados, de una "ley modelo", que a veces es posible integrar sin ninguna modificación en las legislaciones nacionales con el fin de crear, con respecto a la materia considerada, un verdadero derecho uniforme en los países aceptantes. Sin embargo, en el ámbito de las normas alimentarias internacionales, la técnica de la ley modelo apenas se ha utilizado; es un hecho que la unificación no es necesaria más que a nivel de las especificaciones técnicas propuestas y nada exige que sean textos legales uniformes los que las hagan obligatorias.

Distinto, por otra parte, es el caso de las reglas de uso internacional cuya adopción se recomienda simplemente, sin que sea necesario conferirles legalmente fuerza obligatoria. Sucede así cuando la normalización tiende a generalizar prácticas comerciales o clasificaciones uniformes de mercancías sobre el plano internacional y no a determinar a los fines de la protección de los consumidores - y por consecuencia, a título obligatorio y para todas las transacciones - un cierto número de limitaciones o exigencias mínimas. Se entra, entonces, en el ámbito del derecho de las categorías comerciales, del que hablaremos más adelante 1/. Puede tratarse, también, de ciertas reglas generales o, asimismo, de ciertas prácticas comerciales elaboradas en el seno de organizaciones internacionales, sean gubernamentales (tales como la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, o CNUDMI), sean no gubernamentales (tales como la Cámara de Comercio Internacional) 2/.

#### c El método puesto en práctica en el seno de la Comisión del Codex Alimentarius

Las tareas de la Comisión mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius ofrecen, por la amplitud y el interés sin precedente que las caracterizan, el ejemplo más patente de una normalización alimentaria internacional efectuada con la ayuda de métodos no convencionales. Su origen procede de recomendaciones de la Conferencia mixta FAO/OMS sobre las normas alimentarias que se celebró en Ginebra en octubre de 1962: sobre la base de estas recomendaciones se creó, por las dos organizaciones internacionales mencionadas, el marco institucional común en el cual se debe efectuar la obra de normalización alimentaria en el plano mundial 3/.

En el centro se encuentra, para actuar en función de órgano consultivo ante los Directores Generales de la FAO y de la OMS, la Comisión del Codex Alimentarius. Forman parte de dicha Comisión los Estados Miembros y miembros asociados de la FAO y de la OMS que han notificado el deseo a los Directores Generales mencionados, mientras que los otros Estados pueden ser admitidos, si lo solicitan, en calidad de observadores. Son competencia de dicha Comisión todas las cuestiones relativas a la aplicación del Programa Mixto FAO/OMS sobre las normas alimentarias 4/.

Uno de los objetos de este Programa Mixto consiste en la preparación del Codex Alimentarius, que se define por los Principios generales como "una colección de normas alimentarias aceptadas internacionalmente y presentadas de un modo uniforme". Además, el Codex Alimentarius contiene igualmente disposiciones de carácter consultivo que revisten la forma de códigos de uso, de directivas y de otras medidas recomendadas 5/.

---

1/ Véase, infra, No. 4.4.

2/ Sobre esta cuestión, véase, infra, Bibl. IV-A: Schmithoff, op.cit.

3/ Sobre la estructura de las tareas de la Comisión del Codex Alimentarius, véase especialmente infra, Bibl. IV-A: Dobbert, op.cit. y Weill, op.cit.

4/ Véase, infra, Bibl. II: Comisión del Codex Alimentarius, 1973, op.cit., págs.3 y siguientes ("Estatuto de la Comisión del Codex Alimentarius").

5/ Véase, infra, Bibl. II: Comisión del Codex Alimentarius, 1973 op.cit. pág. 21 y siguientes ("Principios generales del Codex Alimentarius").



Los proyectos de normas se elaboran dentro del marco de "órganos auxiliares" que la Comisión puede crear en su seno y que en su mayoría son comités especializados (comités de productos o comités que se ocupan de cuestiones generales), puestos bajo la presidencia del representante del Estado Miembro que acepta coordinar los trabajos y sufragar los gastos. La uniformidad buscada en la presentación de las normas del Codex con respecto a los productos está asegurada por el "Plan" detallado de presentación <sup>1/</sup> destinado de servir de modelo a los comités de productos, así como por "directrices" que les dirige la Comisión. Esta, por otra parte, está facultada para elaborar tanto normas Codex mundiales como normas de aplicación regional y a crear en su seno, en calidad de órganos auxiliares, comités de coordinación para regiones o grupos de países determinados.

En el momento actual (1974), la Comisión del Codex Alimentarius está compuesta por más de cien Estados Miembros y ha constituido una veintena de órganos auxiliares, entre los cuales dos comités de coordinación, uno para Europa y otro para África.

#### 4.3.3. La recepción de las normas internacionales en los derechos nacionales

Se puede denominar "recepción" de una regla internacional en el derecho nacional de un Estado, el proceso jurídico que tiene por fin hacer aplicable esta norma en el territorio del Estado considerado. Este proceso se relaciona con el derecho internacional, ya que termina en un acto emanado de dicho Estado - a saber, la "aceptación" - que produce efectos sobre las relaciones entre Estados y organizaciones internacionales, o simplemente entre Estados. Pero también se relaciona con el derecho interno, es decir, las relaciones entre Estado y los particulares, o simplemente entre particulares, y a este título debe analizarse en términos de "integración". Que se trate de aceptación o de integración, son cuestiones cuyo interés, habida cuenta de la importancia de la normalización alimentaria, está en primer término para el derecho de la alimentación.

##### a. La aceptación de las reglas internacionales

Cuando existe un acto oficial y no equívoco, establecido por un Estado, según sus procedimientos legislativos o constitucionales propios, donde aparece que dicho Estado se adhiere a una regla internacional y se compromete a someterse a ella, este acto constituye la aceptación. Toda violación de un compromiso de esta naturaleza - tal es el efecto principal de este acto - puede considerarse como un comportamiento ilícito, que pone en evidencia la responsabilidad internacional del Estado así ligado.

El acto de aceptación puede ser de naturalezas diversas:

1. de naturaleza convencional, cuando las disposiciones a las que se refiere están contenidas en un acuerdo internacional. Este, según una distinción tradicional, se puede celebrar sea en "forma solemne" si se ha recurrido a un procedimiento complejo de negociación, de firma y de ratificación, sea en "forma simplificada" si deriva de compromisos inmediatos, a escalas que no exceden, generalmente, de la de Ministro de Asuntos Exteriores. Las condiciones de validez de estos compromisos así concertados (autoridades competentes, procedimientos a seguir, etc.) se determinan por el derecho interno de cada Estado;

---

<sup>1/</sup> Véase, supra, No. 4.1.2. b.

2. de naturaleza institucional, cuando las disposiciones a las que se refieren están establecidas por una institución internacional que ejerce un poder reglamentario en virtud de un tratado. En este caso, la simple adopción de la regla internacional según el procedimiento previsto por dicho tratado supone, de inmediato, el compromiso por parte de todos los Estados participantes;

3. de naturaleza unilateral, cuando el compromiso del Estado recae sobre su sola declaración de aceptación. La amplitud y los límites reales de la aceptación dependen, pues, del contenido de dicha declaración.

La aceptación puede estar acompañada de reservas, que limitan los compromisos entre los Estados. En los tratados multilaterales, estas reservas se establecen en el acto de la firma o de la adhesión de los Estados miembros, mientras que, en las reglas internacionales elaboradas por métodos no convencionales, los Estados las manifiestan al efectuar la declaración ulterior de aceptación. En los dos casos, sin embargo, las reservas pueden comportar prohibiciones o limitaciones, que se enuncian sea en el texto del tratado en lo que respecta al primer caso, sea en el texto estableciendo el procedimiento de elaboración, por lo respecta al segundo.

La aceptación se puede retirar o modificar. En el caso de un tratado internacional, el régimen a seguir para efectuar una retirada o una modificación es el que normalmente está inscrito en el tratado que contiene la norma internacional o que le sirve de base jurídica. Por el contrario, cuando se trata de una regla elaborada fuera de un marco convencional y aceptada por declaración unilateral, la retirada de la aceptación o la modificación de su contenido exigen normalmente una notificación previa a los otros Estados interesados o, asimismo, a la organización internacional que elaboró la regla en cuestión.

#### b La integración de las reglas internacionales

Dado que la aceptación de una regla internacional implica el compromiso, por el Estado aceptante, de asegurar o de mantener las condiciones legales que permitan la aplicación de esta regla en su territorio, la cuestión que se plantea es saber cómo la regla internacional podrá integrarse efectivamente en el derecho nacional.

Así, de una parte, la aplicación de la regla internacional en derecho interno puede ser directa o indirecta según que el derecho nacional exija o no un acto intermedio para reconocer los efectos. Por otra parte, la integración puede aparecer como completa o como parcial según la extensión de dichos efectos. Estos dos puntos merecen ser ulteriormente precisados.

##### 1. Aplicabilidad directa o indirecta:

Una regla internacional se considera como directamente aplicable cuando tiene en el derecho interno un valor igual o superior al de la regla nacional, hasta el punto que no es necesario incluirla en un texto jurídico nacional. A esto respecto, el valor superior de la regla internacional tiene, principalmente, como consecuencia que esta regla debe ser preferida por el juez, en caso de conflicto, a una regla nacional que le sea contraria. Por el contrario, cuando es necesario recurrir a un acto legislativo o reglamentario de derecho nacional para hacer que la regla internacional sea ejecutoria en el país aceptante, esta regla no es directamente aplicable. Tres situaciones principales pueden presentarse:

a. Cuando se trata de disposiciones inscritas en tratados internacionales, la cuestión de su aplicabilidad directa o indirecta depende, normalmente, de las constituciones o de las prácticas constitucionales nacionales.

b. ¿Como hay que clasificar, por otra parte, desde el punto de vista de su eventual apli-cabilidad directa, las reglas o normas elaboradas por una organización internacional en virtud de disposiciones del tratado constitutivo de esta organización? (Recordemos que se trata del método convencional de elaboración de las normas, por utilización indirecta de un acuerdo internacional). Para responder a esta pregunta, hay que consultar las disposiciones facultativas de dicho tratado y determinar la naturaleza del acto que las contiene. Así, por ejemplo, las normas de la Comunidad Económica Europea establecidas bajo la forma de un "reglamento" del Consejo de la Comunidad, se aplican directamente a todos los Estados Miembros, en virtud del tratado de Roma, mientras que las que derivan de una "directriz" no tienen este carácter y deben insertarse en la legislación nacional particular de cada Estado Miembro destinatario 1/.

c No podrían en ningún caso ser directamente aplicables, en fin, las declaraciones unilaterales por las cuales los Estados pronuncian su aceptación de reglas internacionales elaboradas por métodos no convencionales. Su aplicación en el derecho interno del Estado aceptante necesita que se dicten disposiciones propias de este Estado.

## 2. Integración completa o parcial:

La integración es completa cuando concluye por someter a todas las exigencias de la norma el conjunto de los productos comercializados bajo una denominación determinada, tanto si son de origen local como importados. La norma, de esta forma, viene a constituir parte del derecho nacional en vigor, si bien la conformidad de los productos que regula está controlada por la autoridad nacional y sancionada por el poder judicial. De esta manera es como se reconoce que la norma internacional ha sido aceptada como tal, e integrada con todos los elementos que comporta y que no se está solamente a la simple aceptación de hecho, sobre el territorio nacional, de los productos que están conformes con la norma.

La integración, por el contrario, es parcial cuando tiene como efecto la ausencia, o la eliminación, de toda prohibición de derecho nacional que pueda obstaculizar la libre circulación de los productos que están conformes con la norma sobre el territorio del Estado aceptante. Será, en cambio, incompleta, en el sentido de que no llega a establecer que las disposiciones de la norma en cuestión sean obligatorias para los productores.

En la práctica es necesario, a veces, para determinar si el compromiso de los Estados aceptantes comporta una integración completa o solamente parcial de la norma, tener en cuenta la naturaleza de las disposiciones contenidas en la norma y consultar las reglas de procedimiento relativas al alcance del compromiso en cuestión.

### c La aceptación de las normas del Codex Alimentarius

La preparación de las normas alimentarias dentro del marco de la Comisión mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius, se desarrolla según un procedimiento complejo, que comporta una tarea de elaboración, en el seno de comités especializados (órganos auxiliares), y la consulta con los gobiernos de los Estados Miembros. Al término de este procedimiento, escalonado por etapas 2/, el proyecto definitivo se propone a la aceptación de los Estados a título de "norma recomendada".

---

1/ Cf. sin embargo la sentencia de la Corte Europea de Justicia de 6 de octubre de 1970 (Recueil XVI, 838 (s), asunto 9-70).

2/ En total, diez trámites están previstos para llegar a la publicación de una norma mundial en el Codex Alimentarius cuando la Comisión estime oportuno hacerlo vistas las aceptaciones recibidas.

Los "Principios generales del Codex Alimentarius" 1/ ofrecen a los Estados Miembros la elección entre tres tipos de aceptación de las normas: la aceptación completa, la aceptación diferida y la aceptación con excepciones secundarias 2/. Dichos "Principios" definen de manera detallada las modalidades y el ámbito de estas aceptaciones:

1. La aceptación completa abarca la totalidad de las disposiciones de la norma y no solamente sobre los productos que están conformes con ella. Implica, generalmente, una integración completa de la norma en el derecho del Estado aceptante, ya que este Estado se compromete a asegurar el respeto y a prohibir que sean comercializados, sobre su territorio, todos los productos que no estén conformes con la norma que lleven la denominación establecida por ella.

2. La aceptación diferida se limita en un primer tiempo a una aceptación, no de la propia norma, sino de los productos que están conformes con ella. Va acompañada de una promesa de aceptación en un plazo determinado, y no implica, mientras tanto, más que

un simple compromiso a no obstaculizar la comercialización de los productos que están conformes con la norma. Supone, pues, una integración parcial de esta en el derecho del Estado aceptante.

3. La aceptación con excepciones secundarias tiene la misma amplitud de la aceptación completa, salvo con respecto a ciertas disposiciones de la norma a las cuales el Estado aceptante declara no poder dar su conformidad. El Estado aceptante incluirá, además, en su declaración de aceptación, una exposición de las razones que motivan estas excepciones secundarias; indicará igualmente:

a si los productos totalmente conformes con la norma pueden distribuirse sin restricciones en el territorio sometido a su jurisdicción;

b si espera poder dar posteriormente su aceptación completa y, en caso afirmativo, cuando.

Algunos autores han indicado, sin embargo, el carácter paradójico que se adjudica a la situación de un producto plenamente conforme a una norma "aceptada" cuando, sobre la base de "excepciones secundarias", queda afectado por una prohibición de acceso y de comercialización en el territorio del Estado aceptante 3/.

Los Estados Miembros que no puedan aceptar las normas Codex bajo alguna de las formas antes mencionadas, deberán indicar a la Comisión las razones de su no aceptación y precisar si los productos que están conformes con dichas normas pueden o no ser distribuidos sin restricción en su territorio.

---

1/ Véase, infra, Bibl. II, Comisión del Codex Alimentarius, 1973, op.cit. e Informe de la 10a Sesión, 1974.

2/ Para el análisis jurídico de las diferentes formas de aceptación de las normas Codex, véase, infra, Bibl. IV-A, J.P. Dobbert, op.cit., pág. 690 y siguientes.

3/ Véase, infra, Bibl. I: Bigwood y Gérard, op.cit. Vol. 4, págs. 260 a 272.

#### 4.4. Las "categorías comerciales"

##### 4.4.1. A nivel nacional

Incluso cuando su conformidad con una norma alimentaria de identidad, de composición, etc., le permite ya satisfacer - como lo hemos visto antes - diversas exigencias mínimas impuestas por una protección eficaz de los consumidores, un producto alimenticio puede no estar considerado todavía suficientemente normalizado desde un punto de vista calificativo, a saber, con respecto a las disposiciones encaminadas a garantizar su comercialización equitativa. Este es el caso de un gran número de productos agrícolas destinados al consumo humano - frutas y legumbres, huevos, mantequilla, leche, queso, carne, aves, caza, pescado, etc. - dado el gran lujo de variedades que comportan y la necesidad de una clasificación de calidad que de ello se deriva.

Tal clasificación de calidad no podría dejarse a la libre apreciación del productor, ya que su eficacia depende principalmente:

- de su objetividad, en el sentido de que no puede depender de una parte interesada;
- de su uniformidad, en el sentido de que debe establecerse sobre la base de criterios uniformes y aplicarse a la totalidad del mercado de este tipo de productos.

Asimismo, numerosos países, en particular los países industrializados, han establecido reglamentaciones relativas a la clasificación, por nivel de calidad, de la totalidad o de parte de los artículos alimenticios antes mencionados. El fruto de esta clasificación se designa generalmente bajo el nombre de categorías comerciales; así, por ejemplo, los "Handelsklasse" de la República Federal de Alemania, los "food grades" del Reino Unido, los "USDA grades" <sup>1/</sup> de los Estados Unidos de América y las "normes de qualité" en Francia.

Puede estimarse que estas reglamentaciones persiguen en general un triple objetivo:

- a un objetivo de protección con respecto a los consumidores, informándoles sobre los diferentes niveles de calidad de los productos propuestos a su elección;
- b un objetivo de promoción comercial, que permite valorizar los productos alimenticios nacionales dentro del marco de una política de calidad;
- c un objetivo de política económica, fomentando un régimen nacional de precios de los artículos alimenticios y los productos agrícolas.

Estas categorías comerciales tienen con frecuencia el carácter de normas alimentarias obligatorias: después de haber sido elaboradas por institutos técnicos, son homologadas por la administración competente, como representante de los usos equitativos y constantes de la profesión (caso de la República Federal de Alemania, de Francia, etc.). Pero también pueden constituir normas facultativas desprovistas de validez erga omnes: los productores y los distribuidoras están entonces libres de adherirse al sistema de clasificación propuesto, pero toda referencia a las categorías comerciales establecidas por la Ley implica para ellos la obligación de conformar a dicha Ley sus productos, con el riesgo de exponerse a penas en las que se puede llegar al engaño deliberado de los compradores y de los consumidores (caso de los Estados Unidos de América, del Reino Unido, etc.).

---

<sup>1/</sup> USDA: United States Department of Agriculture.

Tanto si se trata de normas obligatorias como de normas facultativas, hay que prever el ejercicio, por la Administración, de controles de calidad, llegado el caso en la fase de la producción 1/, Estos controles pueden dar lugar a la colocación, sobre el producto, de marcas exteriores que garanticen la existencia de este control o de "etiquetas de calidad" homologadas por la Administración de control 2/.

#### 4.4.2. A nivel internacional

Dentro del mismo criterio de protección de los consumidores y de promoción comercial de los productos alimenticios, diferentes organizaciones internacionales han emprendido, con respecto a estos productos, una normalización por categorías comerciales 3/. Tales normas se elaboran ordinariamente con la ayuda de métodos no convencionales 4/, en el seno de organizaciones de carácter económico o técnico, o bien intergubernamentales (Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, OCDE, consejos internacionales de productos tales como el azúcar, el café, el cacao), o bien no gubernamentales (como por ejemplo ISO).

Existen, así, establecidos bajo los auspicios de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, normas de calidad aplicables a los artículos alimenticios perecederos. Otro ejemplo es el de las frutas y las legumbres: en Ginebra se aprobó, en 1954, un Protocolo que contiene disposiciones generales relativas a estos productos (completado posteriormente) 5/, mientras que diversos sectores específicos de las frutas y legumbres se hallan regulados por normas comerciales europeas.

La principal ventaja de las "categorías comerciales" en el uso internacional, consiste en que su aplicación no está subordinada necesariamente a su adopción por los gobiernos, pero puede realizarse en el marco de "condiciones generales de venta" que las establecen, a las que se adhieren los comerciantes que operan en el tráfico internacional de productos agrícolas o alimenticios. Resulta así posible racionalizar y desarrollar este comercio, sobre la base de una referencia uniforme y notoria. Esto puede considerarse igualmente respecto de las normas Codex: además de su adopción por los gobiernos y de su integración en el derecho interno de los países aceptantes, se puede pensar que podrían servir de base a la redacción de "contratos-tipo", utilizables en el comercio alimentario internacional 6/.

---

1/ Véase, infra, No. 10.3.

2/ Véase, infra, No. 8.2.3. a.

3/ Las categorías arancelarias establecidas dentro del marco de los acuerdos aduaneros tales como el GATT no se consideran en el presente estudio, ya que quedan fuera del marco del derecho de la alimentación, aunque coincidan con frecuencia con categorías nacionales o internacionales de calidad.

4/ Véase, supra, No. 4.3.2. b.

5/ Véase, infra, Bibl. II: Naciones Unidas, 1966, op.cit.

6/ Cf. en este sentido las conclusiones del estudio de J.P. Dobbert, op.cit. infra, Bibl. IV-A, págs. 716-717.

## 5. EL REGIMEN LEGAL DE LOS ADITIVOS

### 5.1. Los sistemas de reglamentación de los aditivos

#### 5.1.1. Listas negativas y listas positivas

Las reglamentaciones que limitan el empleo de los aditivos en los productos alimenticios, suelen establecer listas que pueden ser, según el principio que las inspire, "listas negativas" o "listas positivas".

Las listas de aditivos se llaman "negativas" cuando la reglamentación se limita a prohibir el uso de sustancias inscritas en estas listas, llegado el caso si superan una dosis determinada o en condiciones de empleo establecidas. De ello resulta que las demás sustancias y los otros usos están autorizados implícitamente y podrán ser considerados, en teoría, como carentes de peligro para la salud del consumidor. Sin embargo, la aplicación de este principio no excluye la de los principios generales del derecho de la alimentación, en virtud de los cuales es un delito toda alteración de un artículo alimenticio que tenga como efecto engañar al consumidor o perjudicar su salud <sup>1/</sup>.

Por el contrario, las listas de aditivos se denominan "positivas" cuando la reglamentación dispone la prohibición de principio del uso de todos los aditivos, con la excepción de los que están o que se especificarán sobre dichas listas, si son utilizados, dentro de los límites de tolerancia y las condiciones de empleo que se indican o que se indicarán. De ello resulta, en el plano jurídico, una doble consecuencia. La primera, el simple hecho de utilizar una sustancia no mencionada en estas listas, o de utilizar una sustancia en ellas mencionada, pero fuera de los límites de empleo previstos, constituye una infracción de la ley. La segunda, que este sistema necesita una definición oficial de aditivo, con el fin de evitar que el infractor no pueda pretender escapar a la ley alegando que la sustancia empleada es realmente un aditivo; si esta definición no se encuentra fijada en la reglamentación, habrá que buscarla en la jurisprudencia, establecida sobre la base de estimaciones de expertos.

El sistema de las listas negativas es el más antiguo y se justifica dado que los procedimientos de elaboración o de tratamiento de los artículos alimenticios se limitan a prácticas bien conocidas y recurren relativamente poco a la química de síntesis. Sin embargo lleva consigo inconvenientes mayores: a. la intervención del legislador no se ejerce, frecuentemente, más que a posteriori, cuando la experiencia ha demostrado que la adición de una sustancia, superando eventualmente ciertos límites, presenta peligros para la salud de los consumidores; b. la propia Administración debe reunir los elementos de información que le permitan considerar como peligrosa una sustancia determinada, en ciertas condiciones de empleo; c. el sistema solamente permite sancionar la utilización de sustancias nocivas (salvo si han sido prohibidas específicamente por inscripción en la lista negativa) en la medida en que se pruebe que esta utilización ha constituido la causa directa de un daño a la salud del consumidor. Por estas diversas razones, los países que estiman poder fundar su reglamentación de los aditivos en un simple sistema de listas negativas constituyen cada vez un número más reducido.

El sistema de las lista positivas, al menos en teoría, parece asegurar una garantía casi total de protección de los consumidores, por lo que no es sorprendente que haya sido adoptado por numerosos gobiernos, preocupados por las múltiples aplicaciones de la química de síntesis a la alimentación humana. Las ventajas que se pueden esperar son precisamente las que el sistema de las listas negativas no permiten obtener: a. la intervención legislativa se efectúa a priori y no a posteriori, puesto que el empleo de un aditivo, en las condiciones y límites determinados ha tenido que ser objeto de una autorización previa; b. esta autorización se funda en los datos toxicológicos y técnicos con que debe contar el fabricante que solicita esta autorización de empleo, y no por la Administración; c. en la fase de la represión, la simple alegación de empleo de un aditivo no autorizado o de la no conformidad a las condiciones de empleo previstas, es suficiente para justificar la aplicación de una sanción penal.

---

<sup>1/</sup> Véase, infra, No. 11.2.1.

Sin embargo, la experiencia de estos últimos años ha demostrado que la instauración de un sistema de listas positivas aplicable sin matices a todos los aditivos, lleva consigo también inconvenientes, especialmente: a. el exceso de rigidez del sistema, que se acomoda mal a la evolución incesante de los conocimientos científicos y del desarrollo de la tecnología alimentaria, sobre todo si la modificación o la revisión de las listas positivas exige largos y laboriosos procedimientos de elaboración 1/; b. las dificultades prácticas planteadas por el control de la aplicación de un sistema en el que - estando todo en principio prohibido, salvo por excepción expresa - es necesario poder controlar todo: sucede, que allí donde no existe una infraestructura suficiente (en personal y en laboratorios de análisis) para realizar un control de esta clase 2/, la Administración, con frecuencia, se ve obligada a admitir tolerancias de hecho que perjudican a la autoridad de la ley; o. la necesidad, que impone el sistema, de establecer una definición oficial del aditivo. Como toda definición oficial, ésta se apoya en una base convencional y puede coincidir difícilmente con una definición objetiva del aditivo, tal como la podrían entender los nutriólogos (suponiendo que una tal definición objetiva parezca realizable). Es decir, que la definición legal o jurisprudencial del aditivo estará mucho más condicionada por consideraciones prácticas, tales como las posibilidades materiales de control, que por consideraciones puramente científicas. Se trata, pues, de un problema complejo, del que nos ocuparemos más adelante 3/.

#### 5.1.2. Sistemas combinados o complementarios

Con el fin de resolver las lagunas o las dificultades de un sistema puro y simple de listas negativas o de un sistema absoluto de listas positivas, en algunos países se han concebido o se pueden tener en consideración, diversos sistemas combinados o complementarios. Veamos aquí cuales son las características de los principales de ellos.

##### a. Sistema complementario del sistema de las listas negativas - el Codex de la alimentación.

Este sistema está en vigor principalmente en Austria, su país de origen 4/. Su promotor, el Ministro Federal de Salud Pública, H. FRENZEL, lo definía como "una especie de tratado, un compromiso libremente contraído por las partes interesadas: comerciantes, fabricantes, consumidores" 5/. Lo que caracteriza, en efecto, a un Codex de la alimentación, es que no constituye una reglamentación en el sentido jurídico y obligatorio del término. Establecido y actualizado por una comisión de expertos, tiene por fin describir de manera simplemente indicativa las normas de composición, de tratamiento y de presentación que deben cumplir los diferentes tipos de alimentos para responder a la legítima espera de los consumidores, habida cuenta de las normas generales del derecho de la alimentación y de los usos profesionales. Se trata, pues, en un cierto sentido, de normas alimentarias detalladas, pero que no forman parte de la legislación propiamente dicha.

Este sistema presenta incontestablemente ventajas en cuanto a su flexibilidad, pues facilita la rápida adaptación del derecho de los productos alimenticios a las realidades objetivas que le sirven de fundamento. Además, en materia de tolerancia de empleo de los aditivos, limita igualmente la inseguridad jurídica que ocasionaría un sistema de reglamentación exclusivamente basado en el principio de las listas, que define los deli-

---

1/ Véase, infra, Capítulo 9.

2/ Véase, infra, Capítulo 10.

3/ Véase, infra, No. 5.2.

4/ Recordemos que el "Codex Alimentarius Austriacus" ha servido de modelo al "Codex Alimentarius Europeus", el que a su vez es el origen del "Codex Alimentarius" elaborado por la Comisión mixta FAO/OMS,

5/ Véase, infra, Bibl. I: Universidad libre de Bruselas, en op.cit.: Frenzel, H: "Los principios básicos de las legislaciones alimentarias".



tos en términos generales; en efecto, el Codex puede servir no solamente de guía a los productores y a los comerciantes para conocer lo que está permitido y lo que no lo está, sino también de referencia a los tribunales para fundar sus decisiones en los casos de falsificación alimentaria o de engaño que deban conocer. Se puede temer, sin embargo, que allí donde una lista positiva de aditivos aparece indispensable para la protección de los consumidores, el carácter puramente indicativo y no obligatorio que le confiere su inserción en un Codex de la alimentación no constituye una garantía, suficiente,

b Sistema complementario del sistema de las listas positivas: establecimiento de prohibiciones o limitaciones respecto de ciertas sustancias

Algunas legislaciones nacionales <sup>1/</sup> permiten a la autoridad administrativa definir las limitaciones de empleo de los aditivos por categoría de sustancias y no solamente por aditivo considerado aisladamente. Cuando tal posibilidad existe, resulta fácil el exceso de rigidez del sistema de listas positivas, disponiendo que grupos enteros de aditivos (por ejemplo ciertas categorías de aromas) estén autorizados en los alimentos a reserva de prohibiciones o limitaciones particulares, establecidas al respecto o por una reglamentación específica. Se llega a crear por este medio, dentro de un grupo de sustancias que no pueden ser todas reglamentadas en una lista positiva, una zona limitada sometida al principio inverso de la lista negativa.

La legislación federal de los Estados Unidos de América, que después de la ley modificadora de 1958 sobre los aditivos de los alimentos <sup>2/</sup> ha basado la reglamentación del empleo de los aditivos en el principio de las listas positivas, ha introducido ciertas categorías de sustancias que, en rigor, quedan fuera de este principio; benefician de una autorización general de empleo, a reserva de prohibiciones o de limitaciones específicas ulteriores. Estas categorías afectan a las sustancias que se indican a continuación:

1. las que habían sido objeto de una autorización de empleo con anterioridad a la entrada en vigor de la ley modificadora en cuestión y que se enumeran en una lista apropiada ("prior sanction list"). Necesidades prácticas se oponen, en efecto, a que se someta de un día para otro a todos los aditivos en uso en la industria alimentaria al procedimiento minucioso de verificación de la inocuidad establecida por la nueva legislación;
2. las que están "consideradas generalmente como inofensivas", en ciertas condiciones de empleo determinadas, por los expertos competentes.

Estas disposiciones derogatorias - denominadas habitualmente "G.R.A.S." ("Generally Recognized as Safe") - dejan fuera del régimen general de los aditivos a un gran número de sustancias, en este caso las listas positivas. Si ha podido ser de utilidad en razón de su gran flexibilidad, no por ello ha dejado de ser objeto de críticas. Uno de los inconvenientes del sistema G.R.A.S. se debe a que las sustancias que de él dependen no han sido recopiladas en su totalidad y aparecen en listas simplemente indicativas y no limitativas, lo que contribuye a crear a los productores una cierta inseguridad jurídica. Consciente del carácter transitorio de esta situación, la Administración Federal de los Estados Unidos ha emprendido, desde hace varios años, una revisión sistemática de las sustancias que benefician del estatuto G.R.A.S., con el fin de inscribir progresivamente en las listas positivas todas las que, una vez verificada su inocuidad, se demuestre son inofensivas para el consumidor en condiciones de empleo debidamente especificadas.

---

<sup>1/</sup> Por ejemplo, la de Canadá y las de algunos países escandinavos. En cuanto a la legislación canadiense, véase infra, Bibl. IV-B, Canada: Curran, op.cit.

<sup>2/</sup> En inglés "Food Additives Amendment Act of 1958". Su traducción se publicó en la Colección Legislativa - Agricultura y Alimentación de la FAO, Vol. VII, No. 3, fase 3. (véase infra, Bibl. II, FAO, 1952).

c Investigación doctrinal de un sistema combinado de listas positivas y de listas negativas

Con el fin de reducir los inconvenientes de las listas positivas sin caer por ello en los de las listas negativas, ciertos medios científicos han preconizado una combinación de los dos sistemas. Señalemos, lo primero, que, por los principios en crue se basan, la lista positiva y la lista negativa se excluyen mutuamente. No se puede, pues, sin acabar en una incoherencia, establecer legalmente una lista positiva y una lista negativa respecto de un mismo grupo de sustancias, puesto que con relación a un aditivo el no hallarse mencionado en la lista positiva conlleva, en teoría, su prohibición, esté o no incluido en la lista negativa de las sustancias prohibidas.

La combinación de que aquí se trata tiene sentido, en el plano del derecho, solamente en la medida en que las listas negativas y las listas positivas deben regular grupos de aditivos diferentes. El establecimiento de prohibiciones o limitaciones ya mencionado anteriormente, constituye una aplicación de este método.

Una proposición diferente ha sido formulada por el profesor E.J. Bigwood, director del Centro de Investigación sobre el Derecho de la Alimentación de la Universidad de Bruselas 1/. Consiste en distinguir dos categorías fundamentales de aditivos y aplicarles sistemas de reglamentación diferentes. Estas categorías son las siguientes: 1. las sustancias naturales, a saber, las que se encuentran en las materias primas alimenticias o en el organismo humano, comprendidas aquellas cuya estructura química es idéntica a las de las sustancias naturales, y 2/, las sustancias artificiales, resultantes únicamente de un procedimiento de síntesis química realizado en laboratorio. Según el "sistema mixto" así recomendado, solamente las sustancias artificiales serían reglamentadas por listas positivas de aditivos autorizados, acordándose las autorizaciones por la Administración, a petición del fabricante, que deberá ir acompañada de un expediente completo; este deberá probar la inocuidad de la sustancia, en las condiciones de empleo propuestas, y la necesidad tecnológica de su empleo. Por el contrario, las sustancias naturales constituirían una simple lista negativa. La determinación del carácter natural o artificial de las sustancias no claramente delimitadas se efectuará por un grupo colegial de expertos científicos de alto nivel, que presenten toda clase de garantías de competencia y de independencia.

Pero dado que el origen natural de una sustancia no constituye, en sí mismo, una garantía de inocuidad, la protección de los consumidores, insuficientemente asegurada por el efecto de una simple lista negativa, se reforzaría por la instauración de un procedimiento de declaración previa de empleo. En esta declaración, dirigida por el fabricante a la Administración, se precisarían la cantidad y las condiciones de utilización de la sustancia natural considerada. La autoridad responsable dispondría de un plazo suficiente que le permita intervenir oportunamente en caso de duda sobre la inocuidad de empleo en cuestión. Pasado este plazo, se considerará que la sustancia no da lugar a ninguna objeción por parte de los servicios competentes.

Las justificaciones invocadas por los promotores de este "sistema mixto" son las siguientes: 1/ proporciona la ventaja de flexibilidad buscada por el estatuto "G.R.A.S." de los Estados Unidos, pero sin el inconveniente de falta de seguridad jurídica que ya habíamos mencionado a propósito de este último; 2/ si hace beneficiar a las sustancias químicas artificiales de una prioridad en la realización de las pruebas de inocuidad propias de los aditivos, no confiere, sin embargo, una reputación de inocuidad a las sustancias de origen natural, ya que el procedimiento de declaración previa tiene por objeto permitir a la autoridad competente ejercer su control a este respecto; 3/ en fin, y sobre todo, esta nueva proposición permite simplificar notablemente la noción legal de aditivo alimentario 2/.

---

1/ Véase, infra, Bibl. I: Bigwood y Gérard, op.cit. Vol. 4, Cap. 22, A.2 y B.1 d).

2/ Véase, infra, No. 5.2.

El "sistema mixto" propuesto por los trabajos del Centro de Bruselas no se aplica actualmente como tal en ningún Estado. Pero aplicaciones del principio que preconiza se pueden encontrar en las disposiciones legales particulares de ciertas clases de aditivos. Así, por ejemplo, una reglamentación reciente de la República Federal de Alemania relativa a las sustancias aromáticas, ha sometido al sistema de listas negativas el empleo de aromas de origen natural, reservando el sistema gen ral de listas positivas a los aromas artificiales solamente.

## 5.2. La noción legal de aditivo

### 5.2.1. La concepción tradicional de aditivo

La noción de aditivo difiere frecuentemente de un país a otro y no es esta la menor de las dificultades con las que tropiezan los esfuerzos de armonización de las reglamentaciones nacionales en materia de productos de adición. En algunas legislaciones, estos están calificados de "sustancias extrañas", noción que no corresponde, por otro lado, exactamente a la de aditivo. En general, las definiciones legales de aditivo (o de la sustancia extraña) se fundan sobre todo en la naturaleza de la sustancia adicionada más que en su función en el alimento. Dicho de otra manera, el legislador ha considerado con mayor frecuencia que ciertas sustancias alimenticias de composición química determinada son, por naturaleza, y en todos los casos, aditivos, mientras que otras sustancias no lo son y por el contrario se asimilan a componentes o a ingredientes del producto alimenticio que los contiene.

La definición de aditivo que ha adoptado la Comisión mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius en 1972 es particularmente larga y exhaustiva, pero también está más matizada ya que hace resaltar el papel, intencionalmente buscado, del aditivo en el alimento. Esta definición está redactada como sigue: "Se entiende por "aditivo alimentario" cualquier sustancia que por sí misma no se consume normalmente como alimento, y tan poco se usa como ingrediente básico en los alimentos, tenga o no valor nutritivo, y cuya adición al alimento en sus fases de producción, fabricación, elaboración, preparación, tratamiento, envasado, empaquetado, transporte, almacenamiento, resulte (o puede esperarse que razonablemente resulte) directa o indirectamente por sus subproductos, un componente del alimento o bien afecte a sus características. Esta definición no incluye "contaminantes" o sustancias añadidas al alimento para mantener o mejorar las cualidades nutricionales" 1/.

Esta definición, no obstante, ha sido adoptada por la Comisión del Codex no tanto como una propuesta de definición legal del aditivo, sino con el fin de determinar las sustancias que deberán calificarse como aditivos alimentarios en las normas Codex y cuya justificación tecnológica e inocuidad deberán, en consecuencia, verificarse.

### 5.2.2. Ensayo de una concepción simplificada de aditivo

El Centro de Investigaciones sobre el derecho de la alimentación de la Universidad de Bruselas ha propuesto en sus trabajos 2/ una concepción simplificada y funcional de aditivo, en relación con el "sistema mixto" de reglamentación de los aditivos 3/ y con el concepto simplificado de norma alimentaria 4/ que dicho Centro preconiza. Según esta proposición, ninguna sustancia, natural o artificial es un aditivo por naturaleza; su carácter de aditivo se determina por el hecho de que es adicionada intencionalmente a

---

1/ Véase, infra, Bibl. II: Comisión del Codex Alimentarius: Manual de procedimiento, Roma, FAO, 1973, op.cit. pág. 24.

2/ Véase, infra, Bibl. I: Bigwood y Gérard, op.cit.: Vol. III (Cap.14-B)

3/ Véase, supra, No. 5.1.2. c.

4/ Véase, supra, Capítulo 4.

un producto alimenticio, a la composición del cual no contribuye normalmente para cumplir uno de los tres fines siguientes: organoléptico, nutricional o tecnológico. En esta perspectiva, sustancias naturales que presentan un carácter nutritivo pueden resultar aditivos en ciertos casos, mientras que otros componentes normales de un producto alimenticio en otros casos: así, el azúcar adicionado a los guisantes en conserva para modificar el gusto debería, en este caso preciso, considerarse como un aditivo, puesto que el azúcar no forma parte normalmente de los ingredientes de este producto.

Es evidente que tal concepto de aditivo no se podrá adoptar en un sistema de reglamentación de los aditivos fundado sobre el principio de las listas positivas, pues sería imposible, además de equivocado, enumerar en las listas de sustancias autorizadas los numerosos productos naturales (especies, por ejemplo), que puedan adicionarse a los alimentos sin que sean componentes normales de ellos. Sin embargo, el sistema se combinaría fácilmente con el "sistema mixto" de reglamentación descrito anteriormente, una de cuyas características es precisamente reglamentar las sustancias de origen natural por una simple lista negativa, acompañada de un procedimiento de declaración previa de empleo.

Otra consecuencia de esta proposición es que excluye de la noción de aditivo toda sustancia, incluso introducida intencionalmente en el alimento durante la fabricación, que no esté destinada a subsistir o a desempeñar un papel (organoléptico, nutricional o tecnológico) en el producto terminado. Así, las sustancias empleadas durante la elaboración, pero que normalmente se deben eliminar durante el procedimiento de fabricación, incluso si quedan trazas inevitables en el producto terminado 1/, no se consideran como aditivos sino como contaminantes; en efecto, su permanencia eventual en el producto terminado no se podrá evaluar y controlar más que como residuo 2/.

### 5.3. Función, criterios de empleo e identificación de los aditivos

#### 5.3.1. Fines perseguidos por el empleo de los aditivos

En la concepción tradicional de aditivo, basada en su naturaleza química, hay que excluir generalmente de los fines a los que los aditivos están destinados, los que son de orden nutricional u organoléptico. Una sustancia no puede ser considerada como aditivo cuando constituye en sí misma un alimento, incluso si está adicionada a un producto con un fin organoléptico o nutricional con la consecuencia de que modifica la composición característica del producto en cuestión. Igualmente, las especias y condimentos y, en numerosos países, los componentes aromáticos naturales, que influyen en el gusto o en el sabor de un producto sin contribuir por ello a caracterizarlo, no están considerados como alimentos dotados de propiedades organolépticas. En fin, los principios nutritivos y, especialmente las vitaminas, no están considerados generalmente como aditivos, aunque se los adiciona a ciertos alimentos para aumentar el contenido calórico 3/.

En cuanto a los fines de orden tecnológico, son múltiples y diversos. Por no citar más que algunos ejemplos, el empleo de aditivos se puede efectuar para la conservación de los alimentos, de su coloración, de su maduración, de su edulcoración (aunque aquí se trata más de un fin organoléptico), de su congelación, de su reforzamiento, etc. Además de su interés tecnológico, ciertos aditivos pueden también ofrecer propiedades secundarias: así una misma sustancia puede ser empleada en ciertos casos como conservadora y en otros como antioxidante 4/.

---

1/ Dichas sustancias, denominadas con frecuencia "coadyuvantes tecnológicos" (en alemán "Technisch Hilfstoffe") están generalmente consideradas como aditivos o "sustancias extrañas".

2/ Véase, infra, Capítulo 6.

3/ Véase, infra, Bibl. I: Bigwood y Gérard, op.cit.: Vol. I (Cáp. 5, en cuanto al concepto de aditivo) y Vol. II (Cáp. 8, en cuanto a la vitaminización de los alimentos).

4/ Sin embargo, la distinción tradicional entre sustancias conservadoras y antioxidantes es un poco artificial; los antioxidantes son, en realidad, una categoría particular de sustancias conservadoras.

### 5.3.2. LOS criterios de empleo de los aditivos

La Comisión mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius, en su noveno período de sesiones, ha adoptado un cierto número de principios regulando el uso de los aditivos en los artículos alimenticios, que se puede resumir de la manera siguiente <sup>1/</sup>:

- con respecto a todo aditivo utilizado o propuesto, son obligatorias pruebas y evaluaciones toxicológicas apropiadas;
- deben efectuarse reevaluaciones cuando sea necesario, para tener en cuenta los cambios de las condiciones de empleo y de los nuevos datos científicos;
- los aditivos habrán de ajustarse a las especificaciones aprobadas que les sean aplicables;
- el empleo de un aditivo se justifica solamente cuando este aditivo constituye el solo medio conveniente para realizar, bajo ciertas reservas, uno o varios de los objetivos siguientes: conservar la calidad nutritiva de los alimentos; satisfacer las necesidades nutritivas particulares de ciertos grupos de consumidores; aumentar la conservación o la estabilidad de un alimento o mejorar sus propiedades organolépticas; ayudar en la fabricación, la transformación, la preparación, la elaboración, el anvasado, el transporte o el almacenamiento de los alimentos;
- las autorizaciones de empleo deberán prever casos y dosis de utilización bien específicos y tener en cuenta, en la medida de lo posible, datos científicos tales como las dosis diarias admisibles y la aportación diaria probable de aditivo.

Añadimos que la necesidad de excluir todo perjuicio a la salud de los consumidores y al ejercicio honesto del comercio implica, en materia de empleo de aditivos, las consecuencias siguientes:

- a este empleo no se puede autorizar, o deberá prohibirse, cuando pueda tener como efecto disimular al consumidor una insuficiencia de calidad;
- b incluso cuando es lícito, el empleo de un aditivo no puede tener por efecto engañar al consumidor sobre la naturaleza, las propiedades o las cualidades del producto; sin que ellas solas constituyan una garantía suficiente, con frecuencia, disposiciones apropiadas de etiquetado permiten paliar este riesgo.

Se puede admitir finalmente, a propósito de la justificación objetiva del empleo de un aditivo:

- a que no desaparece necesariamente por el solo hecho de que existen otros aditivos autorizados para este empleo u otros procedimientos tecnológicos que permitan llegar al mismo resultado;
- b que está, en cualquier caso, limitada al contenido necesario para la obtención del efecto deseado, incluso si, aparentemente, concentraciones más elevadas no contienen peligro para el consumidor;
- c que puede ser apreciada de manera diferente - por lo menos ciertos tipos de sustancias - en razón a factores climáticos, económicos o sociales: así, la necesidad del empleo de ciertas sustancias conservadoras aparece más evidente en los países de clima calido o también, para alimentos rápidamente perecederos que presentan un ciclo económico "productor-consumidor" particularmente largo (especialmente, en razón a condiciones de transporte o de almacenamiento);

---

<sup>1/</sup> Véase, infra, Bibl. II: Comisión del Codex Alimentarius, 1973: op.cit. pág. 75

d) d consideraciones de orden económico (precio de costo, aceptabilidad comercial de un producto) o psicológico (actitud de los consumidores) pueden igualmente intervenir para justificar el empleo de aditivos cuya inocuidad, en las condiciones de este empleo, ha sido controlada: si fuese de otro modo, la utilización de colorantes no podría estar tolerada.

### 5.3.3. La identificación de los aditivos

La identificación de los aditivos cuyo empleo esté autorizado en los alimentos, se efectúa gracias a normas técnicas de identidad y de pureza establecidas por comisiones de expertos o de instituciones científicas de alto nivel 1/. Las normas de identidad no son más que la descripción química de sustancias definidas. Los criterios de pureza están constituidos por especificaciones, ya sean generales (criterios de pureza generales) y adecuadas a una categoría de aditivos (por ejemplo, las sustancias conservadoras), ya sean particulares a cada sustancia (criterios de pureza específicos) y que tengan por objeto limitar el contenido de un aditivo en sustancias que normalmente son extrañas a su composición química.

El establecimiento de criterios de pureza tiene como corolario la necesidad de métodos específicos de análisis, destinados a medir y a comprobar de manera constante y adecuada los porcentajes de los componentes que admiten.

## 5.4. Estructura y contenido de la reglamentación de los aditivos

### 5.4.1. Estructura general de la reglamentación

En numerosos países, las disposiciones legales relativas a los aditivos están incluidas en reglamentaciones específicas aplicables a los diferentes tipos de alimentos en los que pueden ser utilizados. Este método acaba por integrar las limitaciones de empleo de los aditivos en las normas alimentarias. Ha sido objeto de críticas, en particular por el Centro de Investigaciones sobre el derecho de la alimentación de Bruselas. Estas críticas derivan lógicamente de la concepción simplificada de norma alimentaria defendida por este Centro 2/.

En otras legislaciones, las disposiciones en materia de aditivos se hallan en reglamentaciones separadas, a veces subdivididas según las diversas clases de aditivos de que se trata: se encuentra en este caso una reglamentación de los colorantes, de los aromatizantes, etc. Algunos Estados han elaborado un código completo de tolerancias o de limitaciones que comprenden todos los aditivos, eventualmente divididos en sub-categorías 3/. Esta última estructura de reglamentación de los aditivos opera un reagrupamiento general de todas las tolerancias legales en la materia y permite darse cuenta rápidamente de los diferentes empleos autorizados para una misma sustancia.

### 5.4.2. Disposiciones de principio

La ley orgánica sobre las sustancias alimenticias debe, evidentemente, contener las disposiciones necesarias que determinen las autoridades gubernamentales competentes, en las que se delega para establecer la reglamentación de las sustancias de adición y, asimismo, para fijar las limitaciones o tolerancias de empleo correspondientes. Debe contener, igualmente, las disposiciones relativas a los recursos que, eventual-, mente, podrán presentarse.

---

1/ Véase, *infra*, Bibl. II: Comité Mixto FAO/OMS, 1963-74, *op.cit.*

2/ Véase, *supra*, No. 4.

3/ Especialmente Bélgica, Italia, Finlandia, Noruega y Suecia poseen una lista positiva general de todas las tolerancias legales relativas a los aditivos. Estos quedan sometidos a un sistema de prohibición generalizado.

La autoridad responsable del establecimiento de las limitaciones o tolerancias de empleo será, preferentemente, la que esté encargada de proteger la salud pública. Pero la ley deberá prever, asimismo, los expertos o las instituciones científicas que serán llamados a apreciar la admisibilidad de los productos de adición sometidos al régimen de la autorización previa y a fijar al respecto los criterios de pureza.

Los criterios de prohibición o de autorización de empleo pueden, también, formar parte de la ley de base, siempre que sirvan de norma de conjunto para la determinación de lo que debe ser admitido o prohibido en los textos de aplicación. Existe, sin embargo, a este respecto, un método más flexible, que consiste en confiar a la autoridad ejecutiva el cuidado de definir, ella misma, en una reglamentación general sobre los aditivos, los criterios y los procedimientos que regulan la autorización de empleo de dichos aditivos <sup>1/</sup>.

Por último, cuando los textos contienen una definición legal de aditivo, como sucede normalmente, esta definición puede igualmente estar contenida en la ley alimentaria, si existe, o en una reglamentación general de los aditivos.

#### 5.4.3. Normas de procedimiento

Las normas de procedimiento en esta materia deberán aparecer, preferentemente, en un reglamento general sobre los aditivos: no constituyen, de hecho, más que disposiciones de ejecución.

Entre estas disposiciones, hay que mencionar particularmente:

- a las que se refieren a las peticiones de admisión de aditivos sujetos a autorización previa;
- b las que determinan las características y los datos toxicológicos necesarios para apreciar la inocuidad del empleo solicitado;
- c las que establecen eventualmente la consulta con organizaciones científicas o de grupos de interés (representantes de sectores industriales y asociaciones de consumidores);
- d las que establecen un recurso individual (administrativo o judicial) con respecto a las decisiones tomadas por la autoridad competente.

---

<sup>1/</sup> Con respecto a las ventajas de este método, véase supra No. 3.2.1.

## 6. LA PREVENCIÓN Y EL CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE LOS ALIMENTOS

### 6.1. Naturaleza y objeto de las disposiciones en la materia

#### 6.1.1. Los tipos de contaminaciones alimentarias

En el sentido en que generalmente se entiende, la contaminación de un artículo alimenticio consiste en la presencia, en o sobre dicho artículo, de ciertos residuos u otros cuerpos extraños que tienen por efecto hacerlo nocivo o peligroso para la salud humana. Los residuos en cuestión pueden provenir especialmente de plaguicidas, fertilizantes, materiales de envase, hormonas, antibióticos, etc. Los otros cuerpos extraños pueden ser, principalmente, microorganismos, granos tóxicos, sustancias o productos ligados a la suciedad o a descuidos durante la fabricación. Los tipos de contaminación dependen de la naturaleza de los contaminantes. Estos se dividen principalmente en contaminantes biológicos, químicos o radiológicos 1/.

La descripción de las características de los efectos de estas diferentes categorías de contaminantes excede el marco del presente estudio y no será, por ello, considerada. Importa, sin embargo, subrayar, que se establece generalmente una distinción entre aditivos químicos y contaminantes químicos; estos últimos, como ya se ha dicho, constituyen residuos procedentes de sustancias que no tienen por fin cumplir un papel determinado en el alimento y que normalmente no están destinados a subsistir en el producto final 2/.

#### 6.1.2. Clases de normas encaminadas a prevenir o a combatir la contaminación de los alimentos

##### a. Normas encaminadas a prevenir la contaminación

Las reglamentaciones encaminadas a prevenir la contaminación de los alimentos son principalmente de dos tipos.

Un primer tipo de normas está constituido por principios generales, relativos a las medidas de salubridad que han de adaptarse para la preservación de las materias primas utilizadas con fines alimenticios, para la higiene de las instalaciones de producción, de elaboración, de transporte o de manutención, para la higiene del material utilizado en la cadena de producción de los alimentos o, asimismo, para la higiene del personal afecto a trabajos que implican la manutención de los productos.

Un segundo tipo de normas consiste en la determinación de sustancias, materiales o materias cuyo contacto con los alimentos debe evitarse, especialmente ciertos metales o aleaciones (para los aparatos o los recipientes) y ciertas sustancias químicas (para los envases). Estas reglamentaciones se basan en datos técnicos que establecen y miden el riesgo de transferir residuos de estas sustancias a los alimentos cuando dichas sustancias están en contacto con ellos.

##### b. Normas encaminadas a controlar el grado de contaminación en el producto terminado

Estas normas tienen por objeto determinar los límites máximos para los diversos tipos de contaminantes que pueden subsistir en el producto terminado. Cualquiera sea la fuente de la contaminación, la aplicación de estas normas impone la toma de muestras de los productos lanzados al comercio y el análisis en laboratorio de las muestras tomadas.

#### 6.1.3. Normas generales o normas particulares

Tanto si se trata de principios generales como de reglamentaciones relativas al contenido de materiales puestos en contacto con artículos alimenticios, las normas de higiene

---

1/ Véase, infra. Bibl. II: FAO/OMS 1972, op.cit. págs. 6 y 7.

2/ Véase, supra. No. 5.2.2. Pueden citarse, sin embargo, contaminantes que constituyen excepciones a esta norma: el difenil utilizado en la superficie de los oítricos, el estaño en los zumos de frutas, etc.



aquí consideradas presentan, en la mayoría de los casos, un carácter de gran generalidad. Se aplican a la producción, a la manutención, al envasado o al transporte de todos los alimentos o de categorías globales de alimentos, no a productos específicos. Sin embargo, ciertos tipos de alimentos, especialmente los productos animales (leche, carne), en razón a los riesgos particulares de contaminación, deben ser tratados en condiciones de higiene apropiadas que, muy frecuentemente, son objeto de reglamentaciones especiales 1/.

En cuanto a las normas que determinan los contenidos máximos de contaminantes en el producto final, si es cierto que comprenden todos los productos alimenticios indistintamente, también existen numerosas de carácter específico: normas bacteriológicas para la leche, contenido de residuos de coadyuvantes tecnológicos utilizados en tipos determinados de artículos, dosis máximas de la energía irradiada en la irradiación de los alimentos, etc.

Ahora bien, los principios generales de higiene referentes a los productos animales o vegetales no transformados, son difícilmente dissociables de las reglamentaciones aplicables a la producción agrícola. Se sabe que, en la mayoría de los países, dichas reglamentaciones están consideradas como ajenas al derecho de la alimentación; sucede así, particularmente, con respecto a la limitación de empleo de plaguicidas en la agricultura y con respecto a las normas de higiene aplicables en materia veterinaria. Esto explica por qué las normas de higiene particulares de la producción de carne, de aves de corral, de leche, de mantequilla y de huevos están contenidas fuera de los textos aplicables a la producción y a la comercialización del conjunto de los artículos alimenticios 2/.

Cualesquiera sean estas excepciones, justificadas por la práctica legislativa de algunos países, así como por las atribuciones respectivas que pueden asignarse a departamentos ministeriales diferentes, parece oportuno considerar el reagrupamiento de las disposiciones sobre la prevención y el control de la contaminación alimentaria en una reglamentación de conjunto. La primera parte de esta contendría los principios generales de higiene aplicables a la producción y la elaboración de los alimentos en general, mientras que la segunda parte establecería, para cada tipo de alimentos, los contenidos máximos autorizados en contaminantes en la medida en que éstos pueden ser determinados.

## 6.2. Principios generales de higiene alimentaria

La Comisión mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius ha adoptado, en su quinto período de sesiones, como Código recomendado de prácticas, un "Código internacional recomendado de prácticas - Principios generales de higiene de los alimentos" 3/, el cual subraya que se le debe considerar de carácter recomendatorio. La Comisión expresó la opinión de que cada gobierno podrá utilizar este Código, conjuntamente con otros códigos de prácticas referentes a categorías determinadas de productos alimenticios, para facilitar listas útiles de especificaciones a las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de los reglamentos de higiene alimentaria.

La Sección IV de estos principios generales es particularmente interesante para nuestro estudio, ya que contiene "requisitos de las instalaciones y las operaciones de elaboración". Se trata de disposiciones generales que se refieren principalmente a las materias siguientes:

---

1/ Existe, por ejemplo, establecido por un Comité mixto FAO/OMS, un Código de principios sobre la leche y los productos lácteos (véase, infra, Bibl.II: Comisión del Codex 1969-1973, op.cit.).

2/ Existen, por ejemplo, en Estados Unidos de América, legislaciones particulares en materia de inspección de carnes por una parte y de inspección de aves por otra ("Meat Inspection Act" y "Poultry Inspection Act"), enteramente distintas de la legislación relativa a los productos alimenticios.

3/ Véase, infra, Bibl. II: Comisión del Codex Alimentarius, 1969, op.cit.

A - Proyecto y construcción de las instalaciones

- 1) Emplazamiento, dimensiones y condiciones sanitarias;
- 2) Instalaciones y controles sanitarios:
  - a. Separación de las operaciones de elaboración;
  - b. Suministros de agua; <sup>1/</sup>
  - c. Hielo;
  - d. Suministro auxiliar de agua;
  - e. Instalación de cañerías y eliminación de aguas residuales;
  - f. Iluminación y ventilación;
  - g. Retretes y servicios;
  - h. Instalaciones para lavarse las manos.

B - Equipo y utensilios

- 1) Materiales (de contacto alimentario);
- 2) Proyecto, construcción e instalación sanitarios;
- 3) Equipo y utensilios (estos, si se emplean para materias contaminantes o no comestibles, deberán marcarse, indicando su utilización, y no deberán emplearse para manipular productos comestibles).

C - Requisitos higiénicos de las operaciones

- 1) Mantenimiento sanitario de las instalaciones, equipo y edificaciones;
- 2) Lucha contra los parásitos;
- 3) Prohibición de animales domésticos;
- 4) Salud del personal;
- 5) Substancias tóxicas;
- 6) Higiene del personal y prácticas de manipulación de los alimentos.

D - Requisitos de las operaciones y de la producción

- 1) Manipulación de las materias primas:
  - a. criterios de aceptación;
  - b. almacenamiento;
  - c. agua;
- 2) Inspección y clasificación;
- 3) Lavado u otra preparación;

---

<sup>1/</sup> Véase, infra, Bibl. II: OMS, 1971, op.cit.

- 4) Preparación y elaboración;
- 5) Envasado del producto terminado:
  - a. materiales de envase (deberán almacenarse en condiciones higiénicas y no deberán transmitir al producto sustancias desagradables más allá de las límites aceptables por el organismo oficial competente);
  - b. técnicas de envase (el envasado deberá efectuarse en condiciones tales que impidan la contaminación del producto);
- 6) Conservación del producto terminado;
- 7) Almacenamiento y transporte de los productos terminados.

E - Programa de control sanitario (que cada fábrica deberá adoptar)

F - Procedimientos de control de laboratorio

La enumeración que precede conviene, sobre todo, a las reglamentaciones de los países anglófonos, que tienen la tradición de enumerar minuciosamente todos los casos de aplicación de las normas que establecen. Los otros países se conforman, frecuentemente, con establecer algunos principios de alcance general cuyas autoridades de ejecución -a nivel gubernamental o incluso, también frecuentemente, a nivel regional o local - están encargadas de definir las modalidades de aplicación.

### 6.3. Materiales o materias que se pueden tener en contacto con los alimentos

La legislación alimentaria prevé, generalmente, dos tipos de disposiciones en lo que respecta al contenido en materiales o materias que pueden entrar en contacto con los alimentos.

El primer tipo se refiere a las aleaciones o metales que componen los recipientes, objetos culinarios, vajillas o materiales de acondicionamiento de los alimentos. Se establecen normas generales, que consisten en prohibir o en limitar en un porcentaje máximo ciertas sustancias o metales (plomo, zinc, arsénico), con respecto a todos los objetos o recipientes, cualquiera que sea la naturaleza de los productos alimenticios que están destinados a contener o con los cuales pueden entrar en contacto. Estas exigencias consisten, puts, la mayoría de las veces, en prohibiciones particulares de los metales o de las aleaciones consideradas.

Un segundo tipo trata de los materiales de envasado. La importancia de estos, en tiempos limitada, se desarrolla rápidamente y considerablemente en razón de la generalización del preenvasado de los productos alimenticios y de la diversificación de las materias utilizadas en los envases o recipientes de los alimentos lanzados al comercio (materias plásticas, envases "perdidos" etc.). La diversidad de los componentes químicos utilizados por las industrias alimentarias para el envasado de sus productos, incita cada vez más los países industrializados a orientar sus reglamentaciones en la materia sobre el modelo de un sistema de prohibición o de listas positivas: no se autorizan, en consecuencia, más que los componentes previamente admitidos por una disposición legal, sobre la base de ensayos realizados esencialmente sobre la ausencia de migración de estos componentes, o de una parte de estos, en o sobre los alimentos con los cuales se ponen en contacto <sup>1/</sup>. Una orientación de esta óíase es la que caracteriza los revestimientos, barnices y materias colorantes que recubren tanto los recipientes y objetos, como los materiales de envasado que están destinados a entrar en contacto con los alimentos.

---

<sup>1/</sup> Sobre esta ouestion, véase especialmente, J.H. De Wilde: "Principios fundamentales de las reglamentaciones relativas a los materiales de envasado de los alimentos", Anexo I de la obra de Bigwood & Gérard Vol. IV (Infra. Bibl. I, op.cit.).

#### 6.4. El control de los residuos y de los contaminantes en el producto terminado .

##### 6.4. 1. Control de la contaminación microbiológica

Principalmente con respecto a ciertos productos animales, y en particular la leche, la carne y el pescado, se han dictado normas técnicas estableciendo límites admisibles de contaminantes biológicos o bacteriológicos. Se aplican independientemente de las medidas de higiene relativas a las operaciones de producción y de elaboración.

Tales normas técnicas exigen el concurso de microbiólogos calificados y de laboratorios de análisis apropiados; deben indicar las sustancias cuya presencia, en los productos lanzados al comercio (en la leche, por ejemplo) no estarán toleradas o que pueden dar lugar a un contenido máximo de gérmenes autorizados por unidad de medida. En lo que respecta a las carnes y a los pescados, los microorganismos nocivos para el hombre a partir de un cierto nivel (el ejemplo más conocido es el de las salmonellas) no pueden sobrepasar una concentración determinada, en el producto terminado, sin hacer que éste sea impropio para el consumo.

##### 6.4.2. Control de la contaminación química

Hemos visto que el control de la contaminación, cuando se debe a la transferencia de sustancias químicas proveniente de materiales puestos en contacto con los alimentos, tiende a realizarse por la fijación del contenido que de estos materiales pueden poseer diversos objetos, utensilios o envases. 1/ Así pues, las disposiciones que permiten ejercer un control de este tipo sobre el contenido de los productos terminados en contaminantes químicos, tratan principalmente de los puntos siguientes:

a. sobre los residuos de los coadyuvantes de cultivo, tales como los plaguicidas o abonos (por ejemplo, los nitritos o los nitratos) En razón de la diversificación y de la concentración creciente de estos productos, se han elaborado reglamentaciones técnicas cada vez más precisas 2/. Tienen por objeto principalmente la identificación y el establecimiento de niveles de tolerancia de los residuos de todas clases;

b. sobre los residuos de sustancias que se utilizan deliberadamente, por motivos exclusivamente tecnológicos, durante la fabricación, la transformación o la elaboración de los productos alimenticios. Estas sustancias, que normalmente no deben formar parte del producto terminado y que, por tanto, no están destinadas a subsistir en él dejan, con frecuencia, trazas inevitables 3/. Aquí también, la reglamentación consiste en fijar contenidos máximos de estos residuos en o sobre los alimentos particulares o en ciertos tipos de alimentos;

c. sobre los residuos de detergentes utilizados para la limpieza de recipientes o de materiales puestos en contacto con los alimentos;

d. sobre los contaminantes comunicados a los alimentos por una atmósfera contaminada o por un agua sucia; en este último caso, puede tratarse, igualmente, de microorganismos activos, que provocan una contaminación de naturaleza microbiológica.

---

1/ Véase, *supra*. No. 6.3.

2/ Sobre las reglamentaciones existentes en esta materia en los Estados Unidos, véase *infra*. Bibl. IV-B, Estados Unidos de América; Corrigan, *op. cit.*

3/ Un Comité especializado de la Comisión del Codex Alimentarius formula recomendaciones relativas a las tolerancias admisibles respecto de los residuos de plaguicidas en alimentos determinados. Existe igualmente un grupo de expertos de la FAO y de la OMS que trabaja en esta materia.

#### 6.4.3. Control de la contaminación ocasionada por sustancias radiactivas 1/

Este tipo de contaminación tiene su origen en las sustancias radiactivas que el hombre lanza al medio ambiente, por ejemplo en las pruebas atmosféricas de armas nucleares. Los niveles y tendencias en los alimentos y en el medio ambiente, así como los efectos biológicos de los contaminantes radiactivos, se revisan anualmente por el Comité permanente de las Naciones Unidas para el estudio de los efectos de las radiaciones atómicas, que presenta informes a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Los límites de exposición de los seres humanos a las radiaciones originadas por el hombre y las dosis máximas procedentes de fuentes internas a través de la respiración y/o de la ingestión, han sido recomendados por la Comisión Internacional de Protección Radiológica. Tales límites máximos han sido revisados y elaborados posteriormente por el Organismo Internacional de Energía Atómica 2/.

Podría considerarse como otro tipo de "contaminación" la exposición de los alimentos a las radiaciones ionizantes a niveles de energía superiores a 12 Me V (mega-electrón-voltio). Los alimentos, al quedar expuestos a unas radiaciones de energía tan excesivamente elevadas pueden aumentar su radiactividad por encima de su nivel de radiactividad natural 3/. Esa "contaminación" inducida (generada internamente) puede eliminarse evitando la exposición de los alimentos a radiaciones tan elevadas, como 12 Me V o más.

---

1/ En esta edición en lengua española, el presente párrafo se publica de conformidad con la revisión efectuada con fecha 26 de junio de 1975 por la División Mixta FAO/OIEA de Energía Atómica en la Agricultura y la Alimentación.

2/ Véase "Normas de seguridad del OIEA" en la "Colección Seguridad" de dicho organismo.

3/ Véase, infra, No. 7.1.6.

## 7. NORMAS PARTICULARES APLICABLES A LOS ALIMENTOS PERECEDEROS

Es sabido que todos los artículos alimenticios tienen un carácter perecedero, en un plazo más o menos largo. Es frecuente, en las legislaciones, reservar la denominación de "artículos perecederos" a aquellos cuya duración de conservación, en condiciones normales de consumo, es particularmente limitada. Los artículos alimenticios de esta clase, así como los artículos alimenticios que no son perecederos inmediatamente, deben dar lugar a reglamentaciones apropiadas, a las que nos referimos en este breve Capítulo,

### 7.1. Los procedimientos de conservación 1/

#### 7.1.1. Procedimientos tradicionales

Desde muy antiguo se han utilizado diversos procedimientos, separadamente o unos conjuntamente con otros, para la conservación de los artículos alimenticios.

El ahumado y/o la salazón: Además de sus efectos conservadores, estos procedimientos tienen la ventaja de permitir una modificación de las características organolépticas del artículo tratado. Al respecto pueden ser necesarias reglamentaciones especiales.

La desecación: Desde siglos, la mejora de las posibilidades de conservación de los alimentos se ha obtenido con la ayuda de la desecación, acompañada o no de un tratamiento especial con el fin de impedir toda acción de las enzimas y toda descomposición. Se imponen reglamentaciones para limitar, en estas operaciones, el empleo de ciertos agentes de tratamiento químicos tales como el anhídrido sulfuroso. Estas reglamentaciones deben, asimismo, tener en cuenta el hecho de que la desecación se efectúa con frecuencia en condiciones primitivas y puede llevar consigo, como consecuencia, graves problemas de orden sanitario en la fase del alimento terminado.

La fermentación: En tanto que la fermentación constituye un procedimiento específico de transformación, se encuentra unida a la definición del producto cada vez que el alimento en cuestión está normalizado. Se describe, pues, en las disposiciones correspondientes de la norma alimentaria.

El frío: La conservación de los alimentos por el frío es, también, un procedimiento muy antiguo. La técnica moderna ha permitido, sin embargo, desarrollar considerablemente la eficacia hasta el punto de dar lugar a nuevos tipos de acondicionamiento de los productos alimenticios particularmente perecederos: la congelación rápida y la congelación. Bastantes países han establecido reglamentaciones al respecto en relación con los alimentos congelados rápidamente o congelados 2/

#### 7.1.2. El tratamiento térmico de los alimentos

El tratamiento por el calor tiene por objeto destruir o hacer inactivos, en los artículos alimenticios, los microorganismos patógenos y las toxinas termolábiles, así como inactivar, en la medida de lo posible, las enzimas cuya presencia puede hacer que estos artículos sean impropios para el consumo humano.

Las condiciones de esterilización o de pasterización de un producto determinado se establecen generalmente en las disposiciones que definen este producto tal como puede ser entregado para el consumo humano. Sucede lo mismo con respecto al contenido que el producto debe reflejar, después del tratamiento, en microorganismos patógenos o toxinógenos.

Dos elementos pueden intervenir en la reglamentación de los productos conservados:

---

1/ Véase, especialmente, infra, Bibl. IV-B, Francia; Fourgoux & Jumel, op.cit. Cap.9.

2/ Véase, infra, No. 7.1.5.

- a. la obligación de su acondicionamiento en recipientes herméticamente cerrados;
- b. la obligación de tratar el artículo considerado.

#### 7.1.3. La conservación de los alimentos mediante operaciones físicas

Algunas operaciones efectuadas durante el tratamiento de los artículos alimenticios, pueden ejercer un efecto de conservación de dichos artículos. Sucede, por ejemplo, con la centrifugación, la refinación, etc., que permiten prolongar la conservación. Se puede citar, asimismo, el blanqueo de las frutas y las legumbres operado previamente a su colocación en recipientes o a su congelación. Frecuentemente tiene por objeto asegurar al producto una coloración homogénea y uniforme, realizar parcialmente la pre-cocción y facilitar el empaquetado. Consiste en mantener el alimento, durante algunos minutos, en agua caliente o en ebullición. Si se emplean aditivos en esta, ocasión, su empleo debe estar reglamentado. Esta técnica, que carece en sí misma de efectos conservadores, marca una etapa importante en la vía de la congelación y de la colocación en recipientes.

Las condiciones en las que estas diversas operaciones deben o pueden efectuarse, se determinan a veces en las normas alimentarias cuando contribuyen a caracterizar el producto normalizado, o algunas de sus variedades, a los ojos del consumidor.

#### 7.1.4. Procedimientos químicos de conservación

Uno de los principales fines perseguidos por la utilización de ciertos aditivos en la alimentación humana, reside en la aptitud que poseen ciertas sustancias químicas para prolongar el período de conservación de los productos a los que son adicionados. Esta aptitud corresponde también a sustancias que no están consideradas como "aditivos" químicos, tales como la sal, el azúcar, el alcohol, los vinagres, las grasas, etc. Remitimos, para este problema, al Capítulo que trata del régimen legal de los aditivos alimentarios 1/.

#### 7.1.5. Congelación rápida y congelación de los alimentos

Una noción importante en materia de tratamiento por el frío de los artículos alimenticios, es la de la "cadena frigorífica" 2/; es el problema de mantener el producto en condiciones de temperatura estrictamente delimitadas y controladas, a partir del momento de su producción hasta el de ser colocado a disposición del consumidor. También es necesario establecer por reglamentaciones particulares las condiciones de enfriamiento, por tipo de productos, y los límites de temperatura aceptables durante toda la cadena frigorífica, así como las condiciones de transporte de los alimentos congelados rápidamente o congelados y las normas higiénicas y sanitarias aplicables a los locales en los que se venden.

#### 7.1.6. La conservación de los alimentos mediante radiaciones ionizantes (irradiación de los alimentos) 3/

El fin que se persigue al tratar los alimentos con radiaciones ionizantes (normalmente exponiéndolos a rayos gamma emitidos por radioisótopos, y a electrones o rayos X producidos por máquinas eléctricas), es mantenerlos más tiempo en buenas condiciones de calidad, retardando procesos fisiológicos (tales como la germinación o la maduración excesiva de las frutas, verduras y hortalizas), inactivando los microorganismos patógenos o que ocasionan la putrefacción, y/o destruyendo los insectos que infestan los alimentos y los productos agrícolas.

Las normas que regulan la irradiación de los alimentos quedan determinadas por la selección apropiada del nivel de energía de la radiación ionizante (expresada en mega-electrón-voltio, Me V), y de la magnitud de la dosis absorbida (en rads). Los alimen-

---

1/ Véase, supra. No. 5.3.1.

2/ Véase, especialmente, infra. Bibl. IV-B, Francia: Fourgous & Jumel, op.cit. No.9-5.

3/ En esta edición en lengua española, el presente párrafo se publica de conformidad ' con la revisión efectuada con fecha 26 de junio de 1975 por la División Mixta FAO/OIEA de Energía Atómica en la Agricultura y la Alimentación.

tos irradiados a energías de radiación que no exceden de 12 Me V no pueden contener radiactividad detectable inducida por el proceso de irradiación. Con el empleo de isótopos  $^{60}\text{Co}$  y  $^{137}\text{Cs}$ , ésto está garantizado automáticamente por los bajos niveles de energía de sus radiaciones (menores de 1, 5 MeV). El control de la cantidad de dosis absorbida asegura las adecuadas propiedades organolépticas y tecnológicas del alimento irradiado. Así, las disposiciones preceptivas del proceso de irradiación son (a), el nivel de energía de la radiación usada y (b), la dosis absorbida.

La mayor parte de los países que disponen de una legislación sobre la irradiación de los alimentos, establecen una "prohibición con excepciones" o una "prohibición sujeta a autorización previa" en lo que respecta a la irradiación de los alimentos 1/.

Se debe tener en cuenta, además, la evolución en la comprensión del concepto de irradiación y los beneficios que pueden esperarse de su utilización para la conservación o la esterilización de ciertos alimentos. En efecto, una evolución probable es, por ejemplo, que los países más avanzados en este campo 2/ sean seguidos por otros países, siempre que el legislador, en estos últimos, cuente con los medios de control requeridos que permiten otorgar una autorización total o limitada de la irradiación de los alimentos, en condiciones que garanticen la ausencia completa de riesgos al consumidor de los alimentos irradiados.

### 7.2. La ordenación de los medios de transporte, así como de las instalaciones de almacenamiento y de comercialización

No hay que subestimar los aspectos particulares de la conservación de los artículos perecederos, que están ligados a los medios de transporte y a las instalaciones. Importa, en efecto, que el consumidor pueda beneficiar del máximo de posibilidades de obtener, en el lugar en que se efectúa la puesta en el comercio, productos de una calidad próxima a la que tenían al término del proceso de producción.

Así pues, las disposiciones legales que organizan el mantenimiento de los artículos alimenticios protegidos del aire, del calor, de la humedad y de toda clase de agentes contaminantes o cuya presencia no es deseable, proceden en parte de los principios generales de higiene alimentaria, que han sido tratados anteriormente 3/.

El mantenimiento de ciertos productos a un grado determinado de frescura exige, sin embargo, disposiciones particulares, encaminadas, especialmente, a establecer límites de temperatura para el almacenamiento y el transporte de los productos frescos (carne, pescado, productos lácteos, etc.), todavía más para mantener a temperaturas determinadas, durante toda la cadena frigorífica, los productos congelados o congelados rápidamente (mediante instalaciones frigoríficas apropiadas).

### 7.3. La mención, en el etiquetado de los artículos perecederos, de una fecha límite de consumo

Existe un problema general relativo la obligación eventual de mencionar, en el etiquetado de los artículos alimenticios preenvasados, una fecha de fabricación o de acondicionamiento. De ello nos ocuparemos más adelante 4/.

Aparte este problema general de etiquetado, se presenta el de si el consumidor de productos alimenticios de conservación extremadamente limitada, no tendrá derecho a ser informado de la duración durante la cual puede consumir sin riesgo estos productos en el estado de calidad y de frescura deseado.

---

1/ Informe de un FAO/IAEA/WHO Consultation Group on the Legal Aspects of Food Irradiation, Viena, 20-24 marzo 1972. Organismo Internacional de Energía Atómica, Viena, 1973.

2/ Principalmente Estados Unidos de América, Canadá, Japón, Países Bajos y la URSS.

3/ Véase, supra, No. 6.2.

4/ Véase, infra, No. 8.2.2.



Muchos países han establecido a este respecto una reglamentación específica. Estas normas varían, no obstante, en cuanto al método de información: las menciones requeridas pueden referirse a la fecha de fabricación o de acondicionamiento, o a la fecha límite de consumo de los productos almacenados en condiciones normales (que pueden, además, figurar en la etiqueta), o bien a estos dos órdenes de información. Así pues, cualesquiera sean las objeciones de orden general que pueda presentar el valor de las informaciones referentes a la duración de la conservación de los artículos alimenticios, no parece dudoso que, en cuanto a los artículos cuya duración de conservación es muy reducida, la mención de una fecha representa, para el consumidor, un elemento de información substancial.

#### 7.4. Disposiciones relativas a situaciones particulares

##### 7.4.1. Excepciones legales en caso de penuria

Cuando el aprovisionamiento de ciertos artículos - y más particularmente artículos rápidamente perecederos - aparece insuficiente para satisfacer las necesidades de la población, es importante que se puedan tomar medidas excepcionales por la autoridad gubernamental competente, con el fin de utilizar al máximo las cantidades de alimentos disponibles. Será así posible asegurar que se pongan alimentos a disposición de los consumidores en condiciones que garanticen una protección de la salud, en la medida compatible con la urgencia de las situaciones que se deben resolver.

Tal es el caso, especialmente, de las excepciones establecidas con respecto a los límites de tolerancia que se aplican al empleo de ciertas sustancias conservadoras, o también con respecto a las normas que fijan las condiciones de almacenamiento, de transporte o de presentación de ciertos artículos, cuando predomina la inquietud de abastecer inmediatamente a una población subalimentada. Este tipo de problema reviste, evidentemente, una importancia de primer plano en ciertos países en vías de desarrollo, más particularmente en casos de carestía o de calamidad natural.

Estas excepciones temporales, por causa de penuria, pueden establecerse igualmente en materia de higiene.

##### 7.4.2. Excepciones relativas a producciones excedentes

Igualmente, puede ser necesario establecer excepciones a las disposiciones legales en materia de conservación o de acondicionamiento de productos perecederos - eventualmente a reserva de un etiquetado apropiado y siempre que no se ocasione un peligro a la salud de los consumidores - a fin de evitar la pérdida de mercancías excedentes (por ejemplo, en el caso de cosechas excepcionales de frutas).

##### 7.4.3. Disposiciones legales relativas a los alimentos decomisados

Cuando existan alimentos de los que se sospeche no se ajustan a las normas legales, pero que no representan absolutamente un peligro para el consumo humano, es deseable que la legislación permita la utilización de tales alimentos sujetos a la medida de decomiso. Las condiciones de esta utilización deberán estar siempre determinadas, sea por la propia ley, sea por el juez: reacondicionamiento del producto, reexportación eventual de productos importados, distribución gratuita a asociaciones de caridad o filantrópicas, etc.

La cuestión se plantea en relación con los depósitos de productos alimenticios sometidos a decomiso. Presenta, sin embargo, una agudeza particular cuando se trata de artículos rápidamente perecederos, en razón de la urgencia que en este caso comporta la autorización de reutilización <sup>1/</sup> y la ejecución de las condiciones a las que esta decisión está subordinada.

---

<sup>1/</sup> Véase, *infra*, No. 11.4.

## 8. LA REGLAMENTACION DEL ETIQUETADO Y DE LA PRESENTACION DE LOS ALIMENTOS

### 8.1. Generalidades sobre la presentación comercial de los artículos alimenticios

Las técnicas de presentación de un producto lanzado al comercio, son los medios empleados por el productor o por el distribuidor para dar a conocer dicho producto a los consumidores eventuales <sup>1/</sup> y orientar su elección.

El etiquetado de los productos ofrecidos en venta constituye, evidentemente, el medio de presentación comercial más corriente y más tradicional. Sin embargo, no es el único en un siglo en el que vemos generalizarse diversos medios de promoción de las ventas. La publicidad comercial, en particular, ha desarrollado considerablemente las técnicas encaminadas a orientar la elección de los consumidores. Nos interesa en el presente estudio en la medida en que se funda sobre la afirmación de las calidades específicas del producto puesto a la venta (anuncios publicitarios), y no sobre el atractivo de ventajas secundarias que van unidas a la compra de productos de una marca determinada (prácticas como la de las ventas con primas, las ventas combinadas, los sellos de crédito, los juegos y concursos, etc., que proceden de la legislación relativa a las prácticas comerciales y no del derecho de la alimentación).

¿Qué es el etiquetado? Durante su segunda reunión en Ottawa, en julio de 1966, el Comité del Codex Alimentarius sobre el etiquetado lo definió como sigue: "Comprende la etiqueta propiamente dicha y cualquier material escrito, impreso o gráfico, relativo a un alimento y que acompañe a éste" y la etiqueta fue definida como "toda etiqueta, marca, imagen u otra materia descriptiva o gráfica, escrita, impresa, estarcida, marcada, grabada en relieve o en huecograbado, o adherida a un envase de un alimento". Kay que resaltar dos elementos en estas definiciones extensivas, que fueron posteriormente adoptados por la Comisión del Codex Alimentarius <sup>2/</sup>: uno es el carácter descriptivo del etiquetado, que debe permitir, por lo menos, identificar el producto puesto a la venta, y el otro el hecho de que la etiqueta acompaña necesariamente al producto descrito, incluso cuando la materia escrita o impresa pueda ser separada.

Este último elemento contribuye, como vemos, a diferenciar el etiquetado del mensaje publicitario. Y es que el impacto del etiquetado sobre el público tiene lugar solamente en el momento en que el producto se presenta efectivamente al consumidor o al comprador. Por el contrario, la publicidad actúa sobre el consumidor o el comprador potencial antes de que el producto sea puesto materialmente a su disposición.

Pero la presentación comercial obedece a una doble finalidad: la información del público sobre las características y las calidades del producto propuesto, y la promoción de la venta de este producto. Como esta doble finalidad puede caracterizar al etiquetado lo mismo que al mensaje publicitario, es importante que las condiciones de ejercicio y los límites de las dos funciones correspondientes - información y promoción - estén claramente definidos por el legislador a los fines de la protección de los consumidores. Así pues, si ciertas indicaciones que figuran en la etiqueta presentan, sobre todo, un carácter publicitario e, inversamente, existen anuncios publicitarios dotados de un auténtico valor informativo, podemos decir de una manera general que la función de información aparece como fundamental en el etiquetado, mientras que las técnicas de la publicidad están dominadas por la función de promoción. La primera de estas funciones, pues, es la que consideramos con respecto al etiquetado y la segunda a propósito de los anuncios publicitarios.

---

<sup>1/</sup> Recordemos que la noción de consumidor se emplea aquí en su sentido económico general, y que contiene, sin identificarse con ella, la de comprador. Los consumidores corresponden, pues, a los que hemos definido como los "sujetos físicos" del derecho de la alimentación (Véase supra, No. 2.2.3.).

<sup>2/</sup> Véase, infra. Bibl. II: Comisión del Codex Alimentarius, 1969: Norma General Internacional Recomendada para el Etiquetado de Alimentos Preenvasados, op.cit.

### 8.1.1. La función de información

Antes de examinar el contenido de la información que debe aparecer en el etiquetado, hay que determinar a quien está destinada esta información y cuales son su alcance y las condiciones de eficacia.

a. En el sector de la alimentación, los destinatarios del etiquetado se concentran en tres categorías de personas: los responsables del control alimentario, los agentes de la distribución y los consumidores. Para los servicios de control, el etiquetado de conformidad con la ley no tiene, frecuentemente, mas que un valor indicativo, ya que la etiqueta de un producto permite identificarlo, pero no determinar si su composición responde a las prescripciones de la ley. En cuanto a los agentes de distribución, el etiquetado permite guiar la elección de los consumidores en la presentación de los productos a la venta. Los consumidores deben encontrar en el etiquetado una información suficiente que les permita asegurarse de la naturaleza y de las calidades objetivas de los diversos productos propuestos a su elección.

b. En cuanto al alcance real de esta función de información, se puede hacer notar que la importancia del etiquetado desde este punto de vista ha aumentado considerablement o, por la conjunción de tres factores: primeramente por la complejidad de la mayoría de los artículos alimenticios, que hace difícil la apreciación de su contenido; después, por el recurso a métodos modernos de distribución, que frecuentemente tienen como consecuencia que la libre elección por parte del consumidor se encuentre fundada exclusivamente sobre las indicaciones del etiquetado del producto.

c. Por tanto, para que la eficacia de la información del consumidor esté asegurada, os necesario que los datos facilitados le sean realmente accesibles. Las indicaciones que figuran en el etiquetado deben ser no solamente visibles y redactadas en una lengua conocida por el público, sino también comprensibles por el consumidor medio. La eficacia de un etiquetado depende, pues, finalmente, no tanto del contenido material de las informaciones que facilita al consumidor, sino de lo que éste es realmente capaz de obtener, dicho de otra manera, de lo que normalmente puede comprender.

El nivel de entendimiento del consumidor medio varía en el tiempo y en el espacio: en el tiempo, porque la evolución de las costumbres alimentarias y su adaptación, derivan de una educación racional de los consumidores - en donde está organizada <sup>1/</sup> - tendiente a modificar las reacciones que puede suscitar un etiquetado determinado; en el espacio, porque una misma mención de etiquetado puede ser interpretada diversamente según los países y según las regiones, en función de las costumbres locales y del grado de desarrollo de la población. Esta variabilidad puede plantear dificultades al pretender uniformar las prescripciones de etiquetado relativas a un tipo de productos con miras a internacionalizar el mercado.

---

<sup>1/</sup> En cuanto a la situación en los Estados Unidos con respecto a esta cuestión, véase, especialmente, en Food, Drug, Cosmetic Law Journal (*infra*, Bibl. III, *op.cit.*) los artículos de Howard R. DENZ, de Mervyn SILVERMAN y de Margaret DANA en los numeros de enero 1971 (pág. 18), septiembre 1971 (pág. 443) y marzo 1972 (pág. 161), respectivamente.

Se puede, entonces, considerar, que una precisión demasiado grande en las informaciones de etiquetado (por ejemplo, una enumeración completa de los ingredientes y aditivos de un artículo alimenticio, presentados bajo su denominación química) corre el riesgo de hacer incomprensible la etiqueta para el consumidor medio (que normalmente carece de todo conocimiento particular de la química, la nutrición, la toxicología, etc.) y despertar en su espíritu una desconfianza injustificada. Se probará también, en muchos casos, como más eficaz, facilitar indicaciones menos precisas, pero más accesibles al público.

Finalmente, si es verdad que "el desarrollo del autoservicio hace de la etiqueta el solo medio de comunicación entre vendedor y comprador" 1/, lo que hace más necesario todavía un etiquetado preciso y detallado, debe evitarse, sin embargo, que la atención pueda dispersarse en una acumulación excesiva de indicaciones. Ello impone, si no omitir lo que no es esencial, hacer resaltar por lo menos las informaciones más importantes, estableciendo dimensiones mínimas para las menciones referentes a dichas informaciones.

d. ¿Cual es el tipo de información que el consumidor debe poder encontrar en el etiquetado de los artículos alimenticios? La respuesta a esta pregunta se debe inspirar en los objetivos fundamentales del derecho de la alimentación, y más precisamente en el de la buena fé de las transacciones 2/. En efecto, muy frecuentemente por medio de un etiquetado inexacto o engañoso, el consumidor se encuentra inducido a error en cuanto a la identidad o a las cualidades reales de un producto. Incluso sin existir un engaño voluntario por parte del fabricante, un etiquetado puede, además, ser fraudulento si no informa suficientemente o exactamente al consumidor sobre las diversas características que la ley obliga se pongan en conocimiento de este último.

Entre estas características, hay algunas que están ligadas igualmente a la protección de la salud del consumidor, en particular las que se refieren a la naturaleza del producto, su composición y su salubridad. Otras características no tienen por qué ser anunciadas más que en virtud de disposiciones que constituyen simples medidas de policía comercial: es el caso, principalmente, de las informaciones que se refieren a la cantidad o al peso del producto, a su origen, a la identificación de un responsable legal.

Así, la mayoría de las disposiciones legales se refieren a los artículos alimenticios preenvasados, ya que estos necesitan medidas particulares de protección de los consumidores con respecto a los engaños de que pudiesen ser víctimas. Los otros artículos - a saber, los que no se venden al por menor en envases o recipientes - normalmente no están sometidos más que a disposiciones generales que organizan la policía del comercio (control de los pesos y medidas de capacidad, anuncio de los precios, indicación de categorías comerciales, etc.). En efecto, para esta categoría de artículos constituida frecuentemente por productos no elaborados (carnes, aves, legumbres, frutas), el comprador corre menos riesgo de ser inducido a error, puesto que puede ver la mercancía, apreciar su grado de frescura o su calidad y, si fuese necesario, obtener del comerciante las informaciones que desee.

Por ello, en el presente Capítulo, sólo se tomarán en consideración las especificaciones legales relativas a los artículos alimenticios preenvasados 3/.

---

1/ Véase, infra, Bibl. IV-B, Francia: Fougoux & Jumel, op. cit., pág. 133.

2/ Véase, infra, No. 2.3.3.

3/ Véase, infra, No. 8.2.

### 8.1.2. La función de promoción

Para realizar la promoción comercial de los productos lanzados al comercio, hay que señalar las propiedades y calidades de estos productos a la atención del consumidor. Es el fin primario del mensaje publicitario, que tiende a incitar por anticipado al comprador para que haga su elección sobre el producto propuesto y a condicionar en alguna forma el mecanismo psicológico de su adhesión, incluso antes de colocar este producto a su disposición inmediata.

Los vehículos del mensaje publicitario son varios: anuncio en la prensa, carteles, secuencias cinematográficas, etc. El etiquetado del producto puede convertirse en el soporte de un mensaje publicitario si contiene indicaciones e ilustraciones que, más allá de la simple información del consumidor, tienen por objeto poner en evidencia algunas ventajas que se considera ofrece este producto.

El extraordinario desarrollo de las técnicas de publicidad, unido al de los medios de comunicación de masa, y el verdadero condicionamiento psicológico que pueden ejercer sobre el público, imponen al legislador dedicarles una atención creciente en tanto que modo de promoción comercial de los artículos alimenticios; y más aún dado que la gran diversidad de artículos puestos en el comercio no permite al comprador corregir, por el examen de las indicaciones que figuran en las etiquetas, las impresiones erróneas que hubiese podido obtener de los mensajes publicitarios.

No hace falta decir que para apreciar el valor de un anuncio publicitario, hay que inspirarse en el principio general de la honestidad, es decir, el mismo principio que para determinar el contenido de un etiquetado. Es necesario, a este fin, asegurarse que la parte de información del anuncio que se refiere a las características del producto está no solamente conforme a la realidad objetiva, sino exenta de toda deformación causada por un exceso de alabanzas o por las ilustraciones o alusiones que acompañen la descripción del producto. En otras palabras, no es suficiente que la presentación publicitaria no lleve consigo inexactitudes caracterizadas (como, por ejemplo, la afirmación de la presencia de un ingrediente en realidad inexistente). Es necesario, igualmente, que no provoque una confusión o un error de juicio en el espíritu del público por las alegaciones abusivas o las indicaciones tendenciosas.

### 8.2. El etiquetado de los artículos alimenticios preenvasados

La mayoría de las legislaciones contienen, en una disposición de orden general, la prohibición de que, en el envase o en la etiqueta de un artículo alimenticio, figuren indicaciones que puedan crear una confusión en el espíritu del comprador en cuanto a la naturaleza, la cantidad, el origen o las calidades específicas del producto.

Además está prevista, generalmente, una habilitación especial de la autoridad administrativa para permitirle precisar, mediante reglamentaciones apropiadas, las prescripciones o prohibiciones implicadas por la aplicación de este principio, salvo que haya sido conferida una delegación de poderes a la Administración por una disposición de habilitación general de la Ley orgánica 1/.

Por otra parte constituye una norma que, entre las disposiciones específicas del etiquetado, algunas se apliquen al conjunto de los alimentos: son las que se refieren a la identidad del artículo, a su composición, a su origen, a la identidad de un responsable legal, a la cantidad unitaria y, en su caso, al precio unitario. Otras sólo se refieren a ciertas categorías de productos: indicación de un plazo límite de conservación, de una marca de control, de un nivel de calidad, de ciertas propiedades particulares o de tratamientos especiales a los que haya sido sometido el alimento.

También deben aplicarse, igualmente, limitaciones legales en lo que se refiere al empleo de menciones facultativas de etiquetado. Es el caso, por ejemplo, de las indicaciones de calidad, las denominaciones de origen, las marcas comerciales.

Es necesario, finalmente, reglamentar ciertas cuestiones de forma, unidas al etiquetado (lengua, presentación) con el fin de que las menciones de las etiquetas sean verdaderamente accesibles al consumidor medio.

#### 8.2.1. Objeto y contenido de las disposiciones de etiquetado aplicables al conjunto de los productos

##### a. La denominación

La identidad de un artículo alimenticio se expresa por una denominación. Cuando existen diversos tipos de denominaciones, el jurista debe hacer una distinción fundamental entre las denominaciones legales, especialmente entre las que son creadas por una norma alimentaria y que corresponden, por tanto, a una definición legal del producto 2/, y las que no están establecidas por una disposición obligatoria.

En el primer caso la denominación legal debe, evidentemente, figurar en la etiqueta desde el momento que la composición del alimento esté conforme con la definición que ha establecido el legislador.

En el segundo caso, es decir, en el caso de silencio de las reglamentaciones que establecen normas alimentarias, la denominación puede ser calificada de maneras distintas según los países 3/: puede tratarse, en efecto, de denominación común, comercial, científica, genérica, específica, tradicional, de la llamada "de fantasía", etc Esta variedad de concepciones puede crear una fuente de confusión cuando se intenta determinar de manera objetiva cual debe ser, en principio, el tipo de denominación a utilizar en el etiquetado de un artículo alimenticio para que sea claramente identificable por el consumidor medio. Hay que desear, pues, por lo menos, que toda reglamentación que por una disposición de carácter general imponga un modo determinado de identificación de los alimentos, tenga la previsión de dar una definición precisa de este modo de identificación.

---

1/ Véase, *supra*, No. 3.2.1. c.

2/ Véase, *supra*, No. 4.2.1.

3/ Véase, *infra*, Bibl. II, FAO 1965-66, *op.cit.*, págs. 1 a 4. Se trata de una encuesta sobre las reglamentaciones de etiquetado de 28 países.

En cualquier caso, la denominación utilizada debe ser, por tanto, un nombre específico y no genérico o que se refiera a toda una categoría de artículos. A falta de una designación reservada por una norma alimentaria, esta designación específica debe ser el nombre corriente, usual o tradicional del artículo cuando exista uno; en el caso contrario, un nombre descriptivo apropiado.

Algunos países, cada vez que se trata de un producto que no se presta a una identificación rápida por el consumidor, imponen el uso de una mención tal como "de fantasía" o también "imitación de". Un inconveniente cierto del término "imitación" reside, sin embargo, en la interpretación peyorativa que influya en forma inevitablemente negativa en el público, incluso si el artículo declarado "imitado" es de excelente calidad y responde enteramente a las exigencias legales. Por tanto es preferible recurrir, cuando sea posible, a una designación usual, bien conocida por el consumidor, que evite toda referencia implícita a una denominación reservada, o incluso a cualquier semejanza con ésta.

#### b. La composición

Si el artículo alimenticio se compone de diversos ingredientes que por su naturaleza lo caracterizan a los ojos del consumidor, puede ser necesario, para la información correcta de este último, que los diversos componentes del artículo se mencionen en el etiquetado. Cuando esta mención de la composición es obligatoria, se exige generalmente que los ingredientes enumerados figuren en orden decreciente de sus proporciones o cantidades. Sin embargo, esta concepción sistemática de la información del consumidor se utiliza solamente en un número limitado de países 1/.

La enumeración de los componentes puede ser requerida, igualmente, en relación con los productos dietéticos, debido a las alergias que pueden provocar algunos de sus ingredientes.

La puesta en práctica del principio de la enumeración de los componentes plantea un cierto número de problemas. Hay que tener en cuenta, en primer lugar, la distinción ya hecha entre artículos alimenticios legalmente definidos y productos no normalizados. En el primer caso es posible considerar que el consumidor puede encontrar en la legislación todas las informaciones de las que tenga necesidad en cuanto a los componentes del producto. Asimismo, algunos países en los que se exige la declaración obligatoria de los ingredientes, prevén una excepción general en favor de los productos definidos por una norma 2/, en consideración a que ésta comporta necesariamente la enumeración de los componentes característicos del producto 3/. Ciertamente, deberíamos preguntarnos cual es el conocimiento real que de ella puede tener el consumidor medio 4/, habida cuenta del grado de publicidad alcanzado por la norma.

---

1/ Por ejemplo, Canadá, Estados Unidos de América, Italia y Reino Unido imponen, como principio general, la enumeración de los ingredientes, con excepciones respecto de ciertos tipos de productos.

2/ Como, por ejemplo, Canadá y Estados Unidos de América.

3/ Véase, *supra*, No. 4.2.1.

4/ Plantean este problema, especialmente, Fourgoux & Jumel (Bibl. IV-B, Francia, *op.cit.* pág. 136). La solución podría encontrarse en la educación de los consumidores, gracias a un esfuerzo sistemático por parte de los organismos competentes.

En cualquier caso, cuando se exige que figure en la etiqueta la mención de la composición del producto, lo que importa saber es: 1. si todos los ingredientes, o una parte de ellos solamente, deben indicarse; 2. de qué forma debe efectuarse esta indicación.

Como respuesta a la primera pregunta, el legislador puede elegir entre exigir la enumeración de toda sustancia y, especialmente, de las materias primas que entran en la composición del producto terminado, o imponer solamente la mención de los componentes que, en razón a su importancia en el artículo, lo caracterizan a los ojos del consumidor, tanto por su valor nutritivo 1/ como por sus propiedades organolépticas. Sin embargo, a falta de una definición legal del alimento, no se ve claro con qué criterio podrán ser considerados algunos componentes como secundarios y excluidos de la enumeración exigida sobre el etiquetado; lógicamente, toda materia alimenticia que entre en la composición de un producto elaborado deberá, pues, quedar sometida a la misma norma de enumeración de los componentes. A este respecto se plantea un problema por la presencia de agua en numerosos alimentos o bebidas. Aunque no sea más que un ingrediente entre los demás, es frecuente, en efecto, que el agua no sea tenida en cuenta a los fines de la enumeración obligatoria de los componentes. Esta concepción poco coherente se debe principalmente al hecho de que la reglamentación relativa al agua no constituye, en muchos países, más que un aspecto marginal, conexo en relación al derecho de la alimentación propiamente dicho 2/.

En cuanto a la segunda pregunta enunciada más arriba - la que se refiere a la forma de identificar los componentes en el etiquetado en el caso de que la mención en él esté prescrita - hay que admitir previamente que, si existe un ingrediente que constituye por sí mismo un alimento definido por una norma (por ejemplo: miel, chocolate, etc.) será la denominación correspondiente a esta norma la que deberá utilizarse. Si no es así, algunas veces será suficiente, para la información del consumidor, una simple denominación genérica que se refiera a una categoría de sustancias y no a una sustancia determinada 3/.

Si se consulta, a este propósito, la norma general de etiquetado del Codex Alimentarius 4/, encontramos los cuatro principios siguientes:

- a. en la etiqueta deberá indicarse la lista completa de los ingredientes, por orden decreciente de proporciones;
- b. cuando un ingrediente de un alimento tenga más de un componente, los nombres de los componentes deberán incluirse en la lista de los ingredientes;
- c. los ingredientes deberán ser designados con denominaciones específicas;
- d. en la lista de ingredientes deberá indicarse el agua añadida, si esta indicación ha de tener como resultado una mejor comprensión por parte del consumidor de la composición del producto,

---

1/ En los Estados Unidos una Ley reciente tiende a instaurar un etiquetado relativo al valor nutritivo de los artículos alimenticios: véase, especialmente, el número de mayo de 1972 de Food, Drug, Cosmetic Law Journal, dedicado íntegramente a este problema (Véase, infra. Bibl. III).

2/ Véase, supra. No, 2, 1.2.

3/ Tal es la opinión expresada por Fourgoux & Jumel (véase, infra, Bibl. IV-B, Francia, op.cit., . pág. 136), que citan como ejemplos: las materias grasas animales, las especias, las gomas vegetales, los aceites de pescado.

4/ Véase, infra, Bibl. II: Comisión del Codex Alimentarius, 1969, op. cit.



Cada uno de estos cuatro principios está sujeto a importantes excepciones: el texto de la norma general las prevé expresamente, ya sea precisando los casos particulares a que se aplican (por ejemplo: caso de los alimentos deshidratados, respecto del principio indicado en a; caso del agua contenida en la salmuera, el jarabe, el caldo o ingredientes similares, respecto del principio indicado en b; o remitiendo a otras normas del Codex para su aplicación o, también, a la legislación nacional de protección del consumidor.

c. La presencia de aditivos

Salvo en un pequeño número de países cuya legislación considera los aditivos como ingredientes 1/, el alcance real de las disposiciones que exigen la mención de la presencia de aditivos no es el de garantizar al consumidor que las sustancias que él espera normalmente encontrar en el alimento existen en él realmente. Es, por el contrario, el de informar de la presencia en el artículo de otras sustancias que, sin contribuir a caracterizar el producto terminado 2/, tienen un efecto nutritivo, tecnológico u organoléptico 3/.

Cualquiera sea el sistema de reglamentación adoptado en lo que respecta a las limitaciones de empleo de los aditivos 4/, la mención obligatoria de etiquetado relativa a los aditivos puede ser considerada como una contrapartida de la autorización - general o específica - de utilizar dichos aditivos.

Las modalidades de aplicación de esta mención de etiquetado dependen también del sistema de reglamentación de los aditivos que se adopta y del fin principalmente perseguido. Así, cuando existe una nomenclatura de aditivos autorizados establecida por la Administración (sistema de listas positivas) o de sustancias artificiales que pueden ser adicionadas a los alimentos (sistema "mixto"), es fácil identificar estas sustancias adjudicándoles un número en clave. En este caso, la mención de etiquetado puede limitarse a una simple referencia al número en clave correspondiente al aditivo cuya presencia debe señalarse. Este modo de identificación, ciertamente, es difícilmente accesible al consumidor medio, pues necesita conocer las nomenclaturas oficiales de aditivos que han sido objeto de una autorización previa de empleo. Es verdaderamente útil solamente a los servicios de inspección y vigilancia y no presenta por lo demás un interés práctico más que en la medida en que las indicaciones en clave, cuyo empleo esté prescrito, hayan sido promulgadas oficialmente en un conjunto de países en los que el artículo alimenticio está destinado a circular. A falta de una promulgación de esta clase, el etiquetado no tiene valor fuera del territorio del Estado en el que el producto ha sido envasado para la venta.

---

1/ Especialmente los Estados Unidos de América.

2/ Véase, supra, Capítulo 5.

3/ Recordemos que, según la concepción tradicional de aditivo (véase, supra, 5.2.1.), no se incluyen en el concepto de aditivo las sustancias que presentan un valor nutritivo.

4/ Véase, supra, Capítulo 5.

Otra manera de identificar con precisión los aditivos contenidos en el producto, consiste en designarlos bajo su denominación específica, es decir, por su nombre científico. Sin embargo, este último sistema presenta el inconveniente de ser comprensible solamente por un número muy limitado de consumidores y de suscitar una reacción de desconfianza, olvidando que satisfacer los requisitos de la ley constituye, en principio, una garantía de inocuidad 1/. Parece aconsejable, por tanto, que el legislador imponga la mención del nombre científico sólo cuando esta precisión se estime realmente necesaria para que el consumidor no llegue a desconfiar sobre la naturaleza o la calidad del producto. Cuando no exista este riesgo de desconfianza, una indicación genérica (tal como, por ejemplo: "adicionado con colorante", "contiene una sustancia conservadora", "edulcorante artificial", etc.), más accesible al entendimiento del consumidor medio, puede ser considerada como suficientemente explícita, con la condición de que sea de uso corriente y notoriamente conocida del público. Aquí, también, la norma general de etiquetado del Codex Alimentarius 2/ es particularmente instructiva pues permite, en virtud del párrafo 3.2. c. (ii) el empleo de las designaciones que se citan a continuación en relación con los aditivos que figuran en las normas Codex o en las listas Codex de aditivos cuyo empleo está, en general, autorizado en los artículos alimenticios: "agentes antiaglutinantes", "antioxidantes", "agentes blanqueantes", "colorantes", "emulsionantes", "sustancias aromáticas", "agentes maduradores", "sustancias conservadoras", "estabilizadores", "agentes espesantes" y "gomas vegetales"; esto equivale a autorizar, en el caso de los aditivos, el empleo de denominaciones genéricas.

Un sistema racional podía consistir, a nuestro juicio, en una fórmula de compromiso, imponiendo, por una parte, el empleo de una indicación genérica para todas las categorías de sustancias cuya adición a un alimento pueda dar lugar a reservas eventuales por parte del consumidor, y por otra parte, una indicación en clave, identificando las sustancias sometidas por la ley al régimen de la autorización previa y que llame la atención de los organismos de inspección sobre su presencia en el alimento.

Cuando la mención de los aditivos está legalmente exigida ¿debe ir acompañada de la indicación de su cantidad o de su proporción en el alimento? Solo algunas legislaciones imponen esta exigencia y, con frecuencia, con respecto a sectores alimentarios particulares tales como el de los alimentos dietéticos. En efecto, está previsto en gran número de países que las sustancias adicionadas no pueden ser utilizadas, por regla general, más que en la proporción necesaria para la obtención del efecto deseado, y que en cualquier caso las que pueden perjudicar la salud del consumidor están estrictamente limitadas por un reglamento.

---

1/ Véase, supra, No. 8.1.1.

2/ Véase, infra, Bibl. II: Comisión del Codex Alimentarius, 1969. op. cit.

d. El país de origen

La identificación del país de origen tiene como fin principal permitir a los consumidores, y todavía más a los servicios de inspección y vigilancia, distinguir los productos alimenticios importados de los productos nacionales. La indicación "producto importado" podría considerarse, pues, como suficiente para los artículos fabricados o transformados o reenvasados en otro país, debiendo, naturalmente, estos productos satisfacer los requisitos de las prescripciones legales del país importador. Sin embargo, muchos Estados consideran que la información correcta de los consumidores debe comprender la mención precisa del país de donde proviene el artículo.

Es evidente que la obligación de identificar el país de origen en el etiquetado de los artículos alimenticios, está motivada igualmente por preocupaciones de orden económico y aduanero. Cuando diversos países se organizan en una unión económica o aduanera, la mención del país de origen sirve mas particularmente para identificar los productos provenientes de terceros países.

La determinación del país de origen puede dar lugar a dificultades cuando se trata de productos transformados o elaborados parcialmente en un Estado, pero que proceden de otro. Hemos hecho notar ya, a este propósito, que "cuando la elaboración tiene por efecto modificar la naturaleza del producto, hay que considerar como país de origen aquél en el que se realizó la elaboración. Por el contrario, no sucede lo mismo si el origen de la materia prima es determinante en la elección del consumidor" 1/. Pero como el alcance real de la elección depende, en fin de cuentas, de los usos de cada país, puede ser necesario que el legislador intervenga para establecer el origen de los artículos cada vez que exista la posibilidad de apreciaciones divergentes al respecto.

Guando se establece la obligatoriedad de mencionar el país de origen en el caso en que su omisión pudiese inducir a engaño al consumidor 2/, la "Norma general internacional recomendada para el etiquetado de los alimentos preenvasados" considera, entre otras hipótesis, la de un alimento producido en un Estado y transformado o elaborado en otro (por ejemplo, el zumo de frutas reconstituido). Considera, asimismo, con carácter principal, los artículos alimenticios de la misma naturaleza y de la misma apariencia cuyo país de origen constituye, a los ojos del público, un elemento substancial de identificación (por ejemplo: café de Brasil, de Colombia, naranjas de España o de California, etc.).

e. El responsable legal

La indicación en el etiquetado del nombre - o de la razón social - y de la dirección de un responsable legal, - por ejemplo el fabricante del producto o, con respecto a los productores importados, el importador -, tiene su origen, ante todo, en la policía del comercio. Sirve para facilitar a los servicios de inspección la imputación de los autores de infracciones de las normas en vigor. Constituye, igualmente, una garantía para el consumidor, ya que le pone en situación de poder actuar contra los fabricantes deshonestos, requiriendo contra ellos la intervención de la autoridad competente y reclamándoles ante la jurisdicción civil, ser indemnizados, si hay lugar a ello 3/.

---

1/ Véase, infra, Bibl. IV-B, Francia: Fourgoux & Jumel, op. cit., (pág. 140).

2/ Véase, infra, Bibl. II: Comisión del Codex Alimentarius, 1969, op. cit.

3/ Véase, infra, Capítulo 12.

Si existe un sistema convencional de cooperación judicial entre varios Estados, resulta posible limitarse a la mención de un fabricante o de un importador establecido en uno cualquiera de estos Estados, mención que es válida igualmente para cada uno de los otros. De no existir tal sistema, las menciones requeridas por la norma general de etiquetado del Codex Alimentarius <sup>1/</sup> son el nombre y la dirección del fabricante, envasador, distribuidor, importador, exportador o vendedor del alimento.

En cuanto a la mención de una marca de fábrica, incluso perfectamente conocida, no se considera en general suficiente si no va acompañada de la indicación de la razón social y de la sede de la empresa productora.

#### f. La cantidad

La cantidad de un artículo alimenticio se aprecia según el peso o el volumen, o también en número de unidades de medida, según el caso de que se trate. Las unidades de medida deben ser fácilmente comprensibles por el consumidor y provenir, por consecuencia, del sistema en vigor en el país en donde el artículo se halla en venta. Así, una indicación de peso expresada en onzas no es suficiente en el país con un sistema decimal que impone la mención en la etiqueta de la cantidad vendida.

Además, la obligación de mencionar la cantidad, ya lo hemos dicho antes, es una medida general de policía del comercio destinada a evitar el engaño del comprador. Pero para alcanzar este fin es importante que el peso del envase no se confunda con el del artículo. También las reglamentaciones que exigen la indicación del peso o del volumen precisan que se trata de un peso o de un volumen neto. En este caso, con el fin de hacer más evidente este contenido neto a los ojos de los consumidores, algunos tipos de artículos no pueden ser vendidos más que en medidas de peso o de volumen normalizadas: es el caso, por ejemplo, del pan, la mantequilla, las bebidas vendidas en botellas cerradas (aguas minerales, leche, vino, cerveza), etc.

No es necesario decir que el peso o el volumen neto que debe indicarse en el envase tienen que referirse al producto final y estar determinados dentro de límites de exactitud prácticamente realizables. Ordinariamente, la reglamentación fija los márgenes de variación aceptables; estos pueden tener en cuenta, para ciertos tipos de artículos, una ligera disminución del peso debido a una evaporación normal durante el tiempo de almacenamiento o de exposición a la venta. De todas formas, cuando se comprueba una diferencia de peso o de cantidad volumétrica con respecto a la cantidad indicada, los servicios de inspección y vigilancia verifican, generalmente, mediante toma de muestras de otros productos semejantes, si la diferencia es accidental o sistemática.

Por consecuencia, el peso neto debe considerarse, en la práctica, como un peso medio (o también, el volumen neto como un volumen medio) pero no puede ser inferior a la cantidad indicada en el envase ni dar lugar a diferencias con respecto a este último que excedan de los márgenes de tolerancia establecidos por la reglamentación o, en su defecto, por el uso.

#### g. El precio

La publicidad dada a los precios de las mercancías o a los servicios ofrecidos al público constituye uno de los medios tradicionales de asegurar la equidad de las transacciones comerciales. Si se trata de productos acondicionados para la venta al por menor, la indicación del precio no debe, sin embargo, figurar sobre el propio envase, sino que puede efectuarse por medio de una etiqueta separada, colocada por el vendedor. Es el caso generalmente de los artículos alimenticios, cuyas variaciones frecuentes de precio, incluso limitadas por la reglamentación, hacen, a estos efectos, que el etiquetado de origen muchas veces no tenga validez.

---

<sup>1/</sup> Véase, infra, Bibl. II: Comisión del Codex Alimentarius, 1969, op. cit.

Mencionamos aquí este elemento solamente a título recordativo, ya que tiene su origen en el derecho económico y en el derecho mercantil, no en el derecho de la alimentación propiamente dicho.

#### 8.2.2. Objeto y contenido de las disposiciones complementarias de etiquetado aplicables a ciertas categorías de productos

##### a. La duración de la conservación

Una mención obligatoria de etiquetado que informe al consumidor de la duración de la conservación de un artículo alimenticio, se concibe principalmente con respecto a productos que son rápidamente perecederos o por lo menos cuyo mantenimiento en el estado de frescura inicial no puede ser garantizado más que durante un lapso de tiempo muy limitado. Sin embargo tiende a generalizarse, especialmente en los Estados Unidos. Puede consistir en la indicación en la etiqueta, de la fecha de fabricación o de envasado, o la fecha pasada la cual el producto no podrá consumirse sin riesgo.

Si bien un número creciente de países, bajo la presión de las asociaciones de consumidores, exige que la mención de la fecha se haga de manera comprensible para el público, la exactitud de las indicaciones escritas relativas a la duración normal de la conservación continua siendo muy discutida. Sin duda esta información puede incitar al detallista o al consumidor a hacer uso en primer lugar de los productos más antiguos. Sin duda, también, si esta información consiste en la mención de una fecha límite de consumo, lleva la garantía, por parte del fabricante, de que el producto puede conservar su calidad dentro del límite de tiempo que está indicado. Pero se ha hecho notar que, con respecto a la mayoría de los artículos considerados, su mantenimiento en buen estado de conservación depende esencialmente de las condiciones de transporte y de almacenamiento (ligadas, especialmente, a la temperatura) a las que están sometidos hasta el momento de su venta al por menor. La mención de una fecha de fabricación corre el riesgo, pues, de representar, en ciertos casos, una garantía ilusoria y, en otros, de suscitar irreflexivamente la desconfianza del consumidor hacia productos perfectamente sanos.

Con el fin de evitar este inconveniente, a la vez que para facilitar el control de la frescura de productos preenvasados cuya duración de conservación es limitada, algunas legislaciones obligan a mencionar la fecha de envasado o de fabricación no por escrito, sino según una clave establecida por la Administración competente, para conocimiento de los comerciantes y de los servicios de inspección.

##### b. Las marcas de control

Cuando se organiza un control obligatorio de la producción por la Administración o por un organismo autorizado por ella, se prevé la colocación de una marca de control para identificar los productos que han sido sometidos y que se reconoce cumplen los requisitos de la reglamentación. Esta marca de control, impresa en el envase o fijada en el producto, forma parte, evidentemente, del etiquetado de este producto.

##### c. El nivel de calidad

Las categorías comerciales establecidas por la ley para diferenciar los niveles de calidad de los artículos alimenticios, se aplican muy frecuentemente a productos agrícolas en estado bruto, tales como frutas o legumbres. Sin embargo, algunos productos preenvasados - por ejemplo los preparados lácteos - están sometidos a normas de calidad que deben dar lugar a una mención particular de etiquetado. A veces, también, se tiene que mencionar la proporción de ciertos ingredientes cuya importancia relativa debe ser señalada a la atención del consumidor, por ejemplo el contenido en materias grasas, el grado de alcohol, etc.

d. Las propiedades especiales o los tratamientos especiales

Se trata, muy particularmente, de propiedades dietéticas, que hacen que ciertos productos estén especialmente indicados para determinadas categorías de consumidores. Muy frecuentemente estas propiedades deben ser objeto de una indicación de etiquetado especial, mencionando el fin dietético considerado y los elementos que hacen resaltar que el artículo es apropiado a tal fin dietético 1/. Puede citarse, igualmente, el caso del enriquecimiento de alimentos por la adición de cantidades complementarias de vitaminas o de sustancias minerales: cuando está autorizada tal adición, es obligatorio, en ciertos países, hacer constar este enriquecimiento en el etiquetado 2/.

Algunos tratamientos especiales pueden, igualmente, ser objeto de una prescripción de etiquetado particular: citemos a título de ejemplo la irradiación, la deshidratación, la congelación o la congelación rápida.

8.2.3. Menciones facultativas

Para ayudar a identificar el producto y para solicitar la atención del público, existen numerosas menciones de etiquetado cuyo empleo es libre, sin que existan más limitaciones que las que se derivan del principio de equidad que hemos mencionado anteriormente 3/. Algunas de estas menciones quedan sujetas, además, a la aplicación de ciertas prohibiciones de orden general, tal como por ejemplo la de atribuir a un artículo alimenticio propiedades medicamentosas.

a. Las indicaciones de calidad 4/

Además de corresponder a un nivel real de calidad, las indicaciones de calidad deben expresarse de manera que no puedan crear ninguna confusión en el ánimo del consumidor.

Hay países en los que el legislador ha debido reglamentar algunas indicaciones de calidad, que toman la forma de etiquetas o de certificados otorgados por organizaciones profesionales de fabricantes. Estas marcas de calidad tienen por objeto garantizar al consumidor la existencia de un cierto número de calidades mínimas en el producto que beneficia de dichas marcas. Es evidente que una reglamentación establecida para comprobar sistemáticamente que las condiciones de obtención de tal etiqueta se cumplen efectivamente, confiere a la etiqueta en cuestión y al crédito comercial que va unido a ella un valor casi oficial y una garantía mayor.

b. Las denominaciones de origen

La mención del país de origen, como hemos visto anteriormente 5/ es una de las que se impone frecuentemente en el etiquetado de los productos preenvasados.

---

1/ Véase, infra, Bibl. IV-A: Bigwood, op. cit.

2/ Véase, infra, Bibl. I: Bigwood & Gérard, op. cit. Vol. II, Cap. 8.

3/ Véase, supra, No. 8.1.

4/ Las indicaciones de que se trata son las que presentan un carácter puramente comercial y no las indicaciones legales mencionadas supra (No. 8.2.2. c.). Sin embargo, en algunos países (Francia, Reino Unido, República Federal de Alemania, Países escandinavos), se han elaborado, por organizaciones de normalización o por grupos de consumidores, normas de presentación de un "etiquetado de información" basado en acuerdos colectivos que obligan a los fabricantes o distribuidores de los productos de que se trate. El principio de este etiquetado es informar a los consumidores sobre las características objetivas del producto, bajo una presentación normalizada.

5/ Véase, supra, 8.2.1. d.

Además de esta simple mención, algunas legislaciones han venido a consagrar un concepto mucho más amplio, el de "denominación de origen" 1/. He aquí la definición que da el Convenio internacional de Lisboa de 1958 2/: La denominación de origen es "la denominación geográfica de un país, de una región o de una localidad, que sirve para designar un producto que es originario del país, región o localidad mencionado y cuya calidad o los caracteres se deben exclusivamente o esencialmente al medio geográfico, que comprende factores naturales y factores humanos".

La conformidad de una denominación de origen con la realidad objetiva parece que puede comprobarse fácilmente, puesto que se trata, aparentemente, de una referencia a un lugar de fabricación o de envasado del producto. Sin embargo no siempre es así, dado que ciertas denominaciones de origen se han identificado a los ojos de los consumidores con un conjunto determinado de calidades organolépticas o con un cierto tipo de preparación del producto, independientemente del origen geográfico de éste. A esto respecto puede decirse que la denominación de origen tiende, en efecto, a dejar en el ánimo del consumidor la significación de una marca de calidad, sobre todo cuando se trata de productos regionales que tienen una reputación (quesos, vinos, etc.).

La caracterización de ciertos tipos de productos, se debe a los usos regionales que han consagrado la notoriedad de ciertos lugares geográficos, incluso si no se trata verdaderamente de lugares de origen. La denominación que se refiere a un origen específico puede, pues, no ser una denominación de origen real, sino una simple denominación tradicional o genérica (por ejemplo! mostaza "de Dijon" jamón "de Parma", cerveza "de Diest", etc).

Pero con relación a otros productos, en especial los vinos, la proveniencia real de la región indicada se considera como una característica esencial y debe estar siempre conforme con la realidad 3/. A este respecto, un elemento esencial de la existencia de la denominación de origen, que excluye toda confusión con una denominación genérica, es su inscripción oficial en el Registro por el país que la reivindique 4/.

En el plano nacional, además de las convenciones bilaterales o multilaterales celebradas en el plano internacional, existen generalmente reglamentaciones particulares para delimitar la zona de extensión de las denominaciones de origen y para asegurar la protección evitando que adquieran el carácter de una denominación genérica o tradicional.

### c. Las marcas comerciales

Mientras que una denominación tradicional se consagra por el uso que de ella se hace, una marca comercial es, en primer lugar, un signo distintivo que puede ser objeto de una apropiación jurídica (derecho de propiedad industrial o comercial), mediante la realización de ciertos procedimientos de reconocimiento legal 5/. Esta cuestión, por lo demás, no tiene su origen en el derecho de la alimentación sino en el derecho económico y en el derecho mercantil. La marca es el símbolo de una empresa productora que

---

1/ Véase, infra, Bibl. II, BIRPI, op.cit.

2/ Artículo 2 del Convenio, de fecha 31 de octubre del 1958. firmado en Lisboa para la protección de las denominaciones de origen y su registro internacional.

3/ Véase, infra, Bibl. IV-B, Francia: Fourgoux & Jumel, op.cit., pág. 150.

4/ En virtud del Artículo 6 del Convenio Internacional de Lisboa, antes citado.

5/ Véase, infra, Bibl. I: Bigwood & Gérard, op.cit., Vol, IV, Cap. 21, Sección I-A.

se esfuerza, evidentemente, en desarrollar el crédito comercial. Por ello la marca aparece frecuentemente a los ojos del consumidor como "una garantía permanente de calidad", muy especialmente si se trata de productos de lujo 1/.

La protección que la ley concede al derecho de uso y de explotación de una marca comercial no puede tener como efecto cubrir el engaño eventual que pueda resultar de este uso. Tal es el caso, por ejemplo, si la marca crea en el ánimo del comprador una confusión en cuanto a la naturaleza, el origen o la calidad del producto vendido.

#### d. Las ilustraciones

Las ilustraciones contenidas en el etiquetado de los artículos alimenticios se asemejan a la publicidad cuando tienen por objeto conferir al producto vendido un cierto atractivo al presunto consumidor. Pero como son inseparables del producto, se las puede asimilar, desde este punto de vista, a las menciones de etiquetado.

También aquí, y para apreciar el carácter lícito de estas ilustraciones, es oportuno exigir la ausencia, no solamente de todo engaño, sino de toda confusión en el ánimo del consumidor. En particular, cuando la ilustración consista en una representación del producto, ésta deberá estar elaborada con suficiente exactitud para que el consumidor no pueda quedarse con la impresión de que el producto contiene otros ingredientes distintos de los que se encuentran en él realmente.

#### 8.2.4. Problemas de forma que van unidos al etiquetado

Las menciones de etiquetado deben ser accesibles fácilmente al consumidor medio, lo que implica que deben estar redactadas en un idioma que le sea comprensible. En lo esencial, deben ser de tal naturaleza como para llamar suficientemente su atención, lo que plantea un problema de presentación.

##### a. El idioma

El problema del idioma se presenta, de una parte, en los países cuya población se divide en diversos grupos lingüísticos, y por otra parte, con respecto a los productos importados procedentes de países de lengua extranjera.

Está admitido, generalmente, que las menciones obligatorias del etiquetado deban figurar, si no en la lengua usual del territorio en que el producto se comercializa, por lo menos en uno de los idiomas nacionales del país cuando éste es bilingüe o multilingüe. Esta obligación puede tener como efecto que sea necesario, en particular para los productos destinados a la exportación, bien un etiquetado diferente que tenga en cuenta el idioma del país destinatario, bien una etiqueta adicional en la que las menciones requeridas se inscriban en el idioma de dicho país, o bien, finalmente un etiquetado multilingüe 2/.

---

1/ Véase, infra, Bibl, IV-B, Francia: Fourgoux & Jumel, op.cit. page. 146-147.

2/ Esto último tiende a generalizarse en los países de Europa occidental, en particular en los que componen el "Mercado Común".



## b La presentación

La norma general de etiquetado de la Comisión del Codex Alimentarius 1/ insiste en recordar que las menciones obligatorias deben anunciarse en términos claros y bien visibles en la etiqueta, de manera que el consumidor las pueda leer muy fácilmente en condiciones normales de compra y de utilización. No deberán ir acompañadas de dibujos u otras materias escritas o impresas que puedan perjudicar su claridad y deben ser de un color que no haga contraste con el fondo. Los caracteres en que esté impreso el nombre del artículo alimenticio deberán estar en relación razonable con las otras indicaciones que figuren en la etiqueta, siendo la parte de ésta que normalmente se presenta al consumidor en el momento de la venta la que debe llevar la denominación y el contenido neto del artículo. La mayoría de las legislaciones contienen disposiciones más precisas: reglamentan la dimensión de los caracteres y el emplazamiento de las inscripciones relativas a las principales menciones obligatorias, tanto en lo que respecta a la denominación, como a la composición o la cantidad del producto preenvasado. A veces, incluso, dichas disposiciones se incluyen en las especificaciones de normas alimentarias aunque no se trate en este caso más que de normas generales de presentación, que no tienen una relación directa con la normalización de los artículos alimenticios 2/.

En numerosos países existen también disposiciones que tienen por objeto facilitar al consumidor la verificación de la cantidad del producto, evitándole referirse necesariamente a una indicación escrita. Estas disposiciones normalizan, por consecuencia, la capacidad de los recipientes destinados a contener ciertos artículos líquidos (botellas de leche, de vino, de aceite...), la forma de ciertos envases (barra de chocolate o, asimismo, paquetes de mantequilla, etc.), el peso por unidad vendida (con respecto al pan, café, mantequilla, azúcar, etc.). Tales normas tienden a generalizarse con respecto a numerosos tipos de artículos alimenticios.

### 8.3. El control de la publicidad de los artículos alimenticios

#### 8.3.1. Principios generales

No se puede admitir que las normas encaminadas a garantizar una información correcta de los consumidores en el momento de la venta de los artículos, puedan ser ignoradas impunemente en la presentación de estos productos mediante anuncios publicitarios. Por tanto, es aconsejable un control legal de la publicidad de los artículos alimenticios como complemento indispensable del relativo al etiquetado.

Sin embargo, estas dos técnicas tienen aplicaciones diferentes. Numerosas disposiciones sobre el etiquetado no tienen utilidad práctica, en efecto, más que en la medida en que las indicaciones que establecen, acompañen al artículo alimenticio y se encuentren, pues, colocadas en su envase. Asimismo, numerosas disposiciones minuciosas que imponen la presencia de ciertas menciones sobre la etiqueta son, en principio, inaplicables a la publicidad de los alimentos.

Queda, sin embargo, que las reglas generales con carácter prohibitivo, proscribiendo el engaño de los consumidores en todas sus formas, se aplican, sin duda ninguna al anuncio publicitario 3/. Es también frecuente que las disposiciones generales que tienden a asegurar la equidad comercial en la presentación y el etiquetado de los artículos alimenticios, mencionen expresamente la publicidad dentro de su ámbito de aplicación, por ejemplo, englobando el concepto de "publicidad" en el de la venta.

---

1/ Véase, infra, Bibl. II: Comisión del Codex Alimentarius, 1969, op. cit.

2/ Véase, supra, Capítulo 4.

3/ Véase, infra, Bibl. I, Bigwood & Gérard, op.cit., Vol. IV, Cap. 21, Sección II.

Asimismo, entre las prescripciones específicas aplicables al etiquetado de los productos alimenticios, existen algunas que deben igualmente regular su publicidad, cualquiera que sea el soporte material (prensa, carteles, anuncio radiofónico, espacio televisivo, etc.); especialmente, las denominaciones legales de los productos definidos por una norma deben ser utilizadas para designar estos productos y no pueden ser empleadas para la designación de artículos cuya composición o característica se alejen de las que se imponen en la norma. Paralelamente, cuando una disposición legal prohíbe atribuir a los artículos alimenticios, o a algunos de ellos, propiedades curativas o preventivas con respecto a ciertas enfermedades, esta prohibición es aplicable lo mismo al anuncio publicitario que al etiquetado de estos productos. En fin, como en materia de ilustraciones que figuren en el etiquetado, la descripción de los productos mediante la publicidad no puede dar al público una impresión falsa sobre su naturaleza, su calidad 1/ o su contenido; incluso una presentación voluntariamente incompleta puede, en ciertos casos, hacer que se considere el anuncio publicitario como equívoco si resulta de él una confusión en el ánimo del comprador en lo que se refiera a un elemento característico del producto 2/.

### 8.3.2. Normas particulares

La importancia, sin cesar creciente, de la publicidad como técnica de promoción comercial y su influencia profunda sobre el público, han determinado que el legislador, en varios países, haya dictado normas particulares con el fin de sancionar el abuso de una publicidad engañosa o tendenciosa 3/. Existen también reglamentaciones de derecho mercantil encaminadas a hacer cesar los actos de concurrencia desleal, especialmente por publicidad abusiva 4/, y a asegurar la reparación correspondiente.

Hay, además, códigos de prácticas, que fijan los usos equitativos en materia de publicidad comercial, y que han sido elaborados por organizaciones privadas competentes, principalmente las cámaras de comercio y las asociaciones de profesionales de la publicidad. Un ejemplo bien conocido, en el plano internacional, es el de "Código internacional de prácticas equitativas en materia de publicidad", aprobado en noviembre de 1966 por el Consejo de la Cámara de Comercio Internacional. Estas normas se aplican en la mayoría de los países europeos ya sea como tales normas o como códigos de prácticas nacionales que se inspiran en ellas. Su aplicación e interpretación se pueden confiar a organismos de arbitraje o de autofiscalización.

---

1/ Para que la publicidad pueda mencionar ciertas propiedades específicas del producto, se puede exigir (mediante una disposición legal expresa o por la simple práctica jurisprudencial) que el fabricante esté en condiciones de aportar las pruebas de las propiedades alegadas.

2/ Bajo esta reserva, la adición de elementos anecdóticos o imaginarios al anuncio publicitario con el fin de atraer la atención de los presuntos compradores, no incide en la honradez del contenido del anuncio.

3/ En el Reino Unido, un organismo del Estado, la "Independent Television Authority", ha establecido un conjunto de normas relativas a la publicidad en la televisión. Véase, infra, Bibl. IV-B, Reino Unido: Woodhouse, op. cit.

4/ En los Estados Unidos, la Federal Trade Commission tiene bajo su responsabilidad el control de la publicidad comercial. Véase, infra, Bibl. IV.-B, Estados Unidos de América: Charlton, op.cit., y Thain, op.cit.

## 9. LA ELABORACION DE LAS REGLAMENTACIONES

### 9.1. Las autoridades competentes

#### 9.1.1. Las autoridades competentes a nivel gubernamental

La aplicación, en forma de reglamentaciones apropiadas, de los principios legales que regulan la producción y el comercio de los artículos alimenticios, incumbe, en su mayor parte, a los gobiernos. Estos últimos cumplen esta tarea según modalidades variables, que derivan de la diversa organización de los poderes públicos según los países 1/.

Una primera distinción entre Estados, a este respecto, se refiere a los países dotados de una estructura federal: la responsabilidad de establecer las reglamentaciones aplicables a los artículos alimenticios se puede confiar al poder gubernamental federal, a los gobiernos de los Estados federales o, asimismo, tanto a uno como a otro de estos poderes (competencia concurrente). Se pueden citar como ejemplos de la primera fórmula, Canadá y Suiza; de la segunda, Australia; de la tercera, Estados Unidos de América (donde los reglamentos federales se aplican, con exclusión de los de los Estados, a todo artículo alimenticio que circula en el comercio interestatal de los Estados Unidos o en el comercio internacional). En cualquier caso, muy frecuentemente se reconoce a la autoridad federal un poder general de tutela o de coordinación.

Otra fuente de diferencias procede de la ordenación de los poderes públicos en el interior de cada Estado. Se caracteriza, frecuentemente, por el hecho de que las cuestiones de la alimentación humana no quedan bajo la jurisdicción de un solo Ministro, sino de departamentos ministeriales diversos (Salud Pública, Agricultura, Asuntos Económicos, Comercio e Industria, etc.). Por el contrario, en algunos países estas cuestiones son, principalmente, de la competencia de un organismo autónomo: en Estados Unidos, por ejemplo, la "Food and Drug Administration" constituye una Administración federal particular dentro de los Departamentos de Salud, de Educación y de Bienestar Social. Así pues, cuando se ejercen competencias complementarias, incluso concurrentes, por Departamentos ministeriales diferentes, es necesario que exista un poder de coordinación entre los diversos servicios interesados.

Cualquiera que sea la ordenación de los poderes públicos en cada Estado, puede considerarse que la naturaleza y la función particular del derecho de la alimentación 2/ hacen deseable que el Departamento bajo cuyas atribuciones se encuentre la salud pública, sea el investido de la responsabilidad principal en la elaboración de las normas que componen este derecho. Por lo menos deberá estar en condiciones de ejercer un poder de fiscalización y de tutela que le permita eliminar toda disposición que pueda poner en peligro la salud de los consumidores.

En el seno de la Administración competente en esta materia, hay que distinguir los servicios administrativos propiamente dichos, encargados principalmente de tener al día las disposiciones aplicables, elaborar los proyectos de textos y hacerlos adoptar por la autoridad competente; y los servicios técnicos, a los que incumbe la investigación y puesta a punto de los datos técnicos que deban servir de base a las reglamentaciones o que puedan influir en su orientación. Estos servicios técnicos, más o menos importantes según la riqueza y el grado de industrialización del país, comprenden ordinariamente un laboratorio central, que puede estar investido igualmente de funciones de fiscalización con respecto a los artículos alimenticios de los que se han tomado muestras en el comercio 3/; pero con frecuencia se limita a la tarea de investigación y a la elaboración científica de reglamentaciones. En algunos países, la Administración responsable puede recurrir también a instituciones científicas reconocidas, independientes o semiautónomas 4/.

---

1/ No consideramos, aquí, la organización de los poderes en los procedimientos de elaboración de los textos legislativos. Estos provienen, en efecto, del derecho público institucional de cada Estado y su interés queda fuera de los propósitos de este trabajo.

2/ Véase, supra, No. 2.3.2.

3/ Véase, infra, No. 10.2.3. b.

4/ Véase, infra, No. 9.2.1.

Por regla general, la determinación del Departamento ministerial competente y la delimitación de sus facultades de reglamentación, son objeto de disposiciones generales contenidas en la ley orgánica sobre los artículos alimenticios 1/. La organización interna de los servicios, por el contrario, está contenida en normas administrativas que no tienen ningún lazo directo con el derecho de la alimentación,

#### 9.1.2. Autoridades delegadas o descentralizadas

Si bien ciertas facultades reglamentarias, en materia de comercio o de fabricación de artículos alimenticios, se ejercen a veces por autoridades regionales o locales, es más frecuente que los servicios gubernamentales se reserven la elaboración de las disposiciones destinadas a poner en práctica los principios definidos en la ley orgánica. Estas facultades reglamentarias locales, cuando se conceden, tienen ordinariamente por objeto la fiscalización de los productos en una circunscripción determinada. Se limitan a organizar la aplicación de las modalidades de esta fiscalización teniendo en cuenta particularidades locales 2/ y son ejercidas entonces, no por delegación de la autoridad gubernamental, sino en virtud de una facultad otorgada a esta autoridad local en conformidad con la ley.

#### 9.1.3. La aplicación judicial

Aunque las decisiones de los juzgados y de los tribunales no tienen más que un efecto relativo, limitado al caso concreto que les ha sido sometido, el alcance de una reglamentación o de una disposición legal se encuentra frecuentemente aclarado y precisado por la aplicación judicial que de ellas se efectúa, ya que la jurisprudencia sirve para completar el derecho positivo, fijando la forma en que conviene interpretarlo. Recordemos que el efecto creador del precedente judicial es particularmente importante en los países de "common law", donde adquiere un verdadero valor normativo 3/.

### 9.2. La cooperación de instituciones, o de expertos, ajenos a la Administración

#### 9.2.1. Instituciones científicas autorizadas

Una Administración que no dispone de servicios técnicos especializados puede recurrir a organismos científicos independientes, debidamente autorizados por ella, que establecen las bases técnicas de las reglamentaciones dictadas por dicha Administración. Además, incluso si existe en el seno de la Administración una infraestructura técnica que le permite evaluar científicamente la amplitud de las disposiciones dictadas, la autoridad gubernamental, por lo general, suele consultar previamente a corporaciones de expertos de alto nivel (por ejemplo, comisiones de profesores de Universidad), o instituciones científicas de reconocida competencia (por ejemplo, una Academia de Medicina, un Consejo Superior de Higiene Pública, una Academia de Ciencias). De esta forma se evita, cualquiera que sea el nivel de competencia de los funcionarios y de la calidad de su equipo técnico, una evaluación científica de proyectos de reglamentación que se inspire exclusivamente en el punto de vista de la Administración.

Esta forma de proceder se justifica por la comprobación de que en un campo como el de los artículos alimenticios, en el que intervienen disciplinas tan diversas, consultar con expertos presenta un interés tanto más grande por cuanto se dirige a personas capaces de considerar los problemas bajo sus principales aspectos, comprendido el de la tecnología alimentaria, que es de lamentar sea ignorado algunas veces 4/.

---

1/ Véase, supra, No. 3.1.1., b.

2/ Por ejemplo, los bylaws en el Reino Unido, las réglamentaciones communales en Bélgica, los arrêts préfectoraux en Francia, etc.

3/ Véase, supra, No. 3.1.2., b.

4/ Véase, infra, Bibl, I, Bigwood & Gérard, op.cit.. Vol. III, Cap. 18.

Si ciertas reglamentaciones, en efecto, se muestran en la práctica difícilmente aplicables, se debe a que, con frecuencia, durante la fase de su preparación, no se han tenido suficientemente en cuenta las exigencias tecnológicas que las condicionan. Es verdad que en muchos casos los técnicos competentes son, al mismo tiempo, los representantes de las industrias productoras. De esta forma se les consulta, llegado el caso, en nombre de los intereses económicos que representan, a veces con la reserva mental de que estos intereses van sistemáticamente contra los de los consumidores y pueden crear una actitud de desconfianza. Esta concepción, en la práctica, se muestra más negativa que constructiva. Por el contrario, convendría hacer participar a los técnicos, en la medida de lo posible, en la elaboración científica de las disposiciones reglamentarias, confrontando, bien entendido, su punto de vista con el de los nutriólogos, los higienistas y los toxicólogos.

#### 9.2.2. Los representantes de intereses económicos y sociales

Los gobiernos que hacen participar en la elaboración de normas de derecho de la alimentación a título consultivo a los representantes de intereses económicos y sociales, organizan esta consulta con asociaciones profesionales de productores por una parte y organizaciones de consumidores por otra.

##### a. Los productores

La colaboración de los productores en la elaboración de disposiciones legales puede hacerse de manera individual o por intermedio de instituciones ad hoc.

Es evidente que, en la medida en que el empleo de técnicas de fabricación o de aditivos deban ser objeto de una autorización previa (en el segundo caso, se tratará concretamente de la inscripción de un aditivo en una lista positiva), el productor individual que quiera beneficiar de una autorización de esta clase deberá someter a la administración responsable un expediente con elementos técnicos que justifiquen su petición y prueben que este empleo no puede perjudicar a los consumidores. Se puede decir, pues, que las empresas solicitantes aportan su contribución individual a la elaboración de reglamentaciones cuya modificación provocan. Sin embargo, esta colaboración individual no se ejerce más que a nivel de la instrucción del expediente; no da lugar, en el seno de organismos consultivos apropiados, a tomar en consideración los criterios expresados por la industria interesada.

Es diferente, en efecto, la cooperación institucional prestada por los productores. Se puede ejercer sobre un plano simplemente bilateral: consiste entonces, con respecto al Departamento competente, en presentar los proyectos de reglamentación a las organizaciones profesionales interesadas (a saber, los sindicatos de fabricantes, organizados por sector de producción o de actividad) con el fin de recoger sus observaciones en tiempo oportuno y, eventualmente, de tenerlas en cuenta durante la redacción del texto definitivo. En otros países, las organizaciones que representan un sector de producción pueden ser llamadas para participar mucho más directamente todavía en el ejercicio de la facultad reglamentaria, estableciendo los "usos equitativos del comercio" del sector de producción interesado. Estos usos pueden ser ratificados por la Administración y después convertirse en obligatorios en virtud de un reglamento, o servir de referencia para la aplicación de disposiciones legales.

Los países industrializados tienen cada vez más la tendencia a desarrollar de forma permanente una cooperación institucional con los productores, con mayor frecuencia en seno de organismos consultivos multilaterales compuestos principalmente por representantes de la Administración, de las industrias productoras y del trabajo o del consumo; la proporción de estos tres sectores varía según se trate de un organismo consultivo a nivel de la economía en general o a nivel de la producción y del comercio de bienes de consumo. Estas instituciones pueden revestir un carácter nacional, o estar organizadas sobre un plan regional (descentralización geográfica) o sectorial (descentralización funcional).

#### b. Los consumidores

La representación de los consumidores como tales es un fenómeno relativamente reciente, pero que se ha desarrollado rápidamente. En numerosos países, al lado de organizaciones de masa (sindicatos obreros, partidos políticos) que no pueden representar realmente más que a los consumidores de la tendencia que tales organizaciones expresan, se han constituido instituciones independientes que agrupan a los consumidores <sup>1/</sup>. Sus dirigentes se han dado cuenta, en efecto, de la fuerza determinante que pueden ejercer los consumidores en la vida económica, una vez organizados, gracias al poder de compra que poseen. Las uniones o asociaciones de consumidores tienden, pues, con frecuencia, a constituir grupos de presión, que se oponen a la influencia de los grupos de presión industriales o económicos que constituyen las asociaciones de productores. Este fenómeno, designado con el nombre de "consumerism" en Estados Unidos, abre nuevas perspectivas en el desarrollo futuro de las reglamentaciones de los productos de consumo y, especialmente, sobre los artículos alimenticios. No solamente hace que la Administración esté más atenta a los puntos de vista de los consumidores y a la necesidad de mejorar su información en este campo, sino que le invita a fundar las reglamentaciones que informe sobre un concierto real entre los representantes de las grandes funciones económicas en presencia: la producción (con, en su caso, la distribución) y el consumo.

Tanto los representantes de los consumidores como los de los productores pueden ser consultados por la autoridad gubernamental, en un plano bilateral (solicitando su opinión respecto de los proyectos de reglamentación considerados), o en un plano multilateral (mediante la participación de delegados de grupos de consumidores, conjuntamente con los de productores, en los trabajos de órganos consultivos permanentes). Los países que desean elaborar una verdadera política del consumo se ven así orientados a instituir entre los órganos consultivos de la economía, un consejo o un comité nacional del consumo, hasta incluso un instituto técnico encargado de efectuar ensayos y de aumentar la información y la educación de los consumidores. Tales organismos se dedican, generalmente, a los problemas del consumo en su conjunto.

### 9.3. Los procedimientos de elaboración

#### 9.3.1. Procedimientos de preparación y de decisión

La elaboración de los proyectos de textos reglamentarios tiene su origen en las normas administrativas internas que no afectan a nuestra materia y que no tendría interés examinarlas aquí. Exige frecuentemente una coordinación entre los diversos servicios interesados cuando éstos pertenecen a departamentos ministeriales diferentes. Los dos métodos que pueden utilizarse a este efecto son la transmisión de un anteproyecto de texto, por parte del servicio principalmente interesado, a los otros servicios afectados por ciertos aspectos de la reglamentación, para que hagan los comentarios oportunos, o la discusión del proyecto en el seno de comités interministeriales, o, asimismo, de servicios internos de carácter puramente administrativo, con el fin de llegar a un proyecto de texto final.

---

<sup>1/</sup> Se pueden citar, por ejemplo, los Estados Unidos de América, Francia, Reino Unido, los Países escandinavos (y, particularmente, Suecia).

Las instituciones o expertos ajenos a la Administración son consultados generalmente en esta fase, en primer lugar los de carácter científico, después los de los sectores económicos y sociales. Cuando los organismos científicos consultados son instituciones independientes de muy alto nivel (por ejemplo una Academia de Ciencias, una Academia de Medicina, un Consejo Superior de Higiene Pública), el dictamen que emiten tiene, frecuentemente, un efecto determinante, incluso si es en principio el Ministro quien tiene la última palabra.

La reglamentación debe determinar el procedimiento a seguir para obtener la autorización de empleo de aditivos de los alimentos. En el sistema de listas positivas <sup>1/</sup> este procedimiento precisa los diferentes elementos de prueba que el productor solicitante debe facilitar a la Administración para demostrar que la substancia respecto de la cual solicita la inscripción en una lista de aditivos autorizados, es inofensiva para la salud de los consumidores, en las condiciones de empleo consideradas, y que este empleo se justifica por las ventajas tecnológicas u organolépticas investigadas.

En general, las administraciones comienzan por examinar las solicitudes de empleo desde el punto de vista del efecto toxicológico, a reserva del examen eventual de la necesidad o de la utilidad de empleo de substancias cuya inocuidad no ha sido demostrada previamente. Pero la evaluación toxicológica de las substancias alimenticias, principalmente las que se utilizan como aditivos, necesita con frecuencia investigaciones largas y delicadas y exige emplear medios de investigación científica cada vez más precisos y, por consecuencia, también más costosos. A este respecto, la cooperación internacional que se ha creado entre varias organizaciones especializadas - en particular la Organización Mundial de la Salud y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - permite a numerosos países utilizar los datos técnicos y científicos elaborados por los institutos de investigación de los países más desarrollados. Esto constituye para los Estados un importante factor de progreso, que permite principalmente adaptar con mayor facilidad el derecho alimentario a la evolución de las investigaciones y a las exigencias tanto nacionales como internacionales.

### 9.3.2. Procedimientos de consulta

La consulta a instituciones científicas o a comités de expertos se efectúa con frecuencia en el seno de comités de trabajo, establecidos por la administración competente, que pueden ser distintos según la naturaleza del proyecto que se va a examinar (aditivos alimentarios, normas alimentarias por sector de producción, etc.).

En lo que respecta a los dictámenes científicos determinantes emitidos a propósito del empleo de aditivos, es de desear que no sean considerados como confidenciales, en la medida en que los productores y los consumidores puedan tener interés en conocer bien entendido, en forma anónima - las razones de orden científico en que se basa la admisión o la denegación de las substancias sujetas a una autorización legal de empleo.

---

<sup>1/</sup> Véase, *supra*, No. 5.1.1.

En cuanto a la consulta a los representantes de intereses económicos y sociales, se puede hacer mediante el envío directo de anteproyectos de textos presentados por el Gobierno <sup>1/</sup>. A condición de que sea público, no confidencial y no formalista, tal procedimiento puede presentar la ventaja de aclarar tanto al público como a la Administración misma respecto de los diferentes intereses en presencia, permitiendo, asimismo, una más amplia confrontación de opiniones de expertos llamados a expresar su opinión.

### 9.3.3. Recursos

Cuando el empleo de aditivos alimentarios está subordinado a una autorización previa otorgada por la Administración, expedida a petición del productor interesado, la denigración o la retirada de esta puede dar lugar a un recurso del peticionario ante la autoridad administrativa competente. Se trata, pues, de un recurso de carácter puramente administrativo, que puede entablarse sin perjuicio de las acciones en justicia que tengan los interesados para obtener la anulación o la reforma de los actos abusivos tomados contra ellos por una autoridad pública.

Este recurso administrativo, cuando está instituido por la legislación relativa a los artículos alimenticios, debe presentarse dentro de un plazo riguroso, que corre a partir de la notificación de la decisión de denegación de la autorización solicitada, o de retirada de una autorización existente. Normalmente tiene como efecto un nuevo examen del expediente, o también, que se tomen en consideración elementos de información complementarios que puedan justificar la solicitud.

---

<sup>1/</sup> Es necesario mencionar las "public hearings", utilizadas en los Estados Unidos de América. Consiste, después de que la "Food and Drug Administration" ha hecho público un anteproyecto de texto legal, en someter tal anteproyecto a un verdadero examen contradictorio público, en el que pueden participar todas las personas interesadas (especialmente los representantes del sector industrial afectado, quienes pueden oponer sus propios expertos a los de la Administración).



## 10. EL CONTROL ALIMENTARIO

En un sentido amplio se entiende, con frecuencia, por control alimentario, todas las medidas, de cualquier clase que sean, que la Administración establece para proteger a los consumidores de artículos alimenticios. Pero, en un sentido estricto, el control alimentario está constituido por el conjunto de disposiciones de carácter institucional o de procedimiento que tienen por fin verificar y garantizar la aplicación efectiva, por los productores y los comerciantes, de las normas relativas a los artículos alimenticios.

De una manera general, el control recae solamente sobre los productos terminados, tomados en la fase de la comercialización de los alimentos y en el estado en que se encuentren en el momento en que han sido ofrecidos en venta a los consumidores, o también en el momento de su importación 1/. Sin embargo, en numerosos países y con respecto a ciertas categorías de artículos, la legislación amplía el control de la fase de su producción 2/ a la de la distribución.

### 10.1. Organización administrativa

#### 10.1.1. Estructura general del control

Ya hemos mencionado 3/ que una ley general sobre los artículos alimenticios contiene normalmente, en sus disposiciones de delegación, la atribución de facultades precisas en materia de control. Pero la forma en que se encuentran repartidas las facultades de control es, no obstante, muy variable de un país a otro.

Esta diversidad se debe, ciertamente, a las particularidades de la organización administrativa general, pero ésta no constituye, sin embargo, un criterio absoluto para determinar, por ejemplo, cual es el grado de centralización o de descentralización de los servicios de control con respecto a la autoridad gubernamental. Así, entre los estados que poseen una organización política federal, se encuentran tanto organizaciones de control descentralizadas (caso de Suiza) como sistemas muy centralizados (caso de Estados Unidos de América y de Canadá). Inversamente, existen estados con una estructura política unitaria en los que las facultades en materia de control están confiadas a autoridades descentralizadas, de carácter provincial (Países Bajos) o incluso simplemente municipal o local (Reino Unido).

Otra causa de diversidad afecta a la naturaleza de los servicios administrativos a los que incumbe la responsabilidad principal del control alimentario. Los países que disponen de una legislación poco elaborada pueden recurrir a la intervención de las autoridades ordinarias de policía (o, asimismo, si se trata de la verificación de artículos en las fronteras, a las autoridades de aduanas) para tomar muestras de los productos sospechosos. Pero la situación es distinta en la mayoría de los países modernos: dada la creciente tenacidad de los problemas planteados por la composición de los alimentos manufacturados y por la verificación oficial de ésta, en nuestros días se han creado cuerpos de agentes especializados, dotados de una formación apropiada, que, cuando es necesario, pueden requerir la asistencia de la autoridad de policía para que les ayuden en el cumplimiento de su misión. A veces, incluso, las tareas de inspección, debidamente definidas por la legislación de base, se ejercen acumulativamente por servicios de inspectores especializados (generalmente titulares de una competencia exclusiva en las aglomeraciones urbanas) y por autoridades locales no especializadas o por la policía (principalmente en las regiones rurales o en las aglomeraciones de poca importancia). Además, ciertos tipos particulares de artículos alimenticios pueden necesitar de la intervención de servicios de inspección especializados; es el caso por ejemplo, de la leche, la carne o las aves.

---

1/ Véase, infra, No. 10.4.

2/ Véase, infra, No. 10.3.

3/ Véase, supra, No. 3.2.1.

Por último, hay que tener en cuenta la diversidad de hábitos de los consumidores, de las prácticas comerciales y, sobre todo, de las tradiciones legislativas y del estado más o menos elaborado de la legislación relativa a los artículos alimenticios.

Habida cuenta de todas estas fuentes de divergencia se ve que no es posible, ni por otra parte, deseable, definir una organización tipo para el control alimentario. Es cierto, no obstante, que la complejidad de la vasta gama de artículos ofrecidos a los consumidores, así como el considerable desarrollo de las ciencias y de la tecnología de la alimentación, exige en nuestros días la acción de servicios de inspección particularmente adaptados a sus tareas y que dispongan de medios de acción, equipos técnicos y personal suficientes para realizarlas.

#### 10.1.2. Infraestructura

Se comprende, pues, fácilmente que la creación de una infraestructura moderna de control de los artículos alimenticios sea hoy un elemento esencial de la protección de los consumidores: de nada serviría dictar una legislación detallada, por muy notable que sea, si no existen medios apropiados para imponerla y verificar su aplicación.

En los países en vías de desarrollo que quieran disponer de una legislación moderna sobre los artículos alimenticios, los problemas de infraestructura tienen por objeto, ante todo, la formación de analistas y de inspectores especializados, el equipo técnico necesario en vista del control de los productos lanzados al comercio, las incidencias económicas y financieras de la política que implica toda fiscalización eficaz. Durante los primeros años, por lo menos, las soluciones dependerán frecuentemente de la importancia y de la calidad de la ayuda financiera y técnica que los estados más desprovistos podrán recibir de los países industrializados, ya sea directamente o a través de organizaciones internacionales tales como la FAO, la OMS, la Comunidad Económica Europea, etc.

##### a. El personal

Si es esencial que el control de los artículos alimenticios se confíe a personas que hayan recibido una formación apropiada, ésta debe tener en cuenta la existencia de dos tipos de servicios, igualmente importantes. Primero, los servicios de inspección: están constituidos por los agentes encargados de tomar un cierto número de muestras a los fines de verificar su conformidad con las exigencias de la legislación. A continuación, los servicios de análisis: son los encargados de efectuar esta verificación en los laboratorios especialmente equipados a este efecto.

En los primeros de estos servicios - los de inspección - los agentes están facultados para proceder a la inspección de los artículos alimenticios en el estado en que se ofrecen a los consumidores, es decir, como producto terminado. Cuando se establecen cuerpos de agentes más especializados con el fin de controlar ciertas categorías bien definidas de artículos (carne, aves, pescado, caza, leche, huevos) se trata de un simple control de la producción que no excluye absolutamente las inspecciones ulteriores practicadas por los servicios ordinarios de inspección en el momento en que estos artículos se encuentran puestos a la venta al por menor. Pero tanto, si están especializados o no, los diversos cuerpos de inspectores, según la estructura general de los servicios de los que proceden, dependen de una autoridad gubernamental central (Ministerio de Salud Pública, de Agricultura, etc.) o de una autoridad administrativa descentralizada. En este último caso (que se presenta, por ejemplo, cuando se hallan bajo la autoridad de un gobernador de provincia, de un prefecto, de un ayuntamiento), pueden quedar sometidos a una tutela administrativa, ejercida por la autoridad central, con el fin de controlar sus aptitudes técnicas y, sobre todo, de coordinar y equilibrar su acción en la totalidad del territorio.

En cuanto al personal de los laboratorios, también debe recibir una formación especializada en materia de tecnología alimentaria, de química, microbiología y, eventualmente, de toxicología. Cuando el número o el equipo de los laboratorios oficiales resulta insuficiente, la legislación de algunos países prevé la posibilidad de autorizar a laboratorios o analistas, privados o pertenecientes a instituciones científicas o de enseñanza y de confiarles tareas de control alimentario. Cuando así sucede, estos laboratorios o estos analistas, debidamente designados por el acto administrativo que los autoriza, actúan en cierto sentido como si fuesen los depositarios de la autoridad pública; sus comprobaciones, efectuadas según las normas de procedimiento establecidas por la ley, tienen la misma fuerza probatoria que si emanasen de los servicios gubernamentales o municipales.

#### b. El equipo

Después del elemento humano, el segundo aspecto - que no es ciertamente secundario - de la infraestructura del control está constituido, evidentemente, por el equipo: se trata esencialmente de laboratorios de análisis, indispensables para verificar de manera precisa la conformidad de la composición de los artículos alimenticios con las exigencias legales.

Cuando se trata, sobre todo, de países geográficamente muy extendidos, estos laboratorios deben estar en condiciones de analizar la totalidad de los artículos en cada circunscripción de control; y ésto, a la vez, por razones técnicas (de esta forma es posible encauzar fácilmente los artículos alimenticios de los que se han tomado muestras y tratarlos dentro de plazos oportunos para evitar su deteriorización) y por razones administrativas (la necesidad de tener en cuenta jurisdicciones geográficas de los servicios de inspección). No es menos de desear que algunos laboratorios de control estén especialmente destinados a trabajos de investigación y de análisis referentes a ciertos tipos de artículos (por ejemplo: productos cárnicos, vinos).

En cuanto a la sede del laboratorio central, ordinariamente se confunde con la sede de la administración encargada del control de los artículos alimenticios. Sin embargo, dado que el laboratorio puede ser absorbido principalmente por los trabajos de investigación, de evaluación y de análisis que exige la elaboración de la reglamentación, conviene a veces confiar el análisis de las muestras tomadas por los servicios de inspección a laboratorios organizados sobre una base regional <sup>1/</sup>. En los países en vías de desarrollo, sin embargo, las necesidades prioritarias se refieren a los laboratorios de control y no a los de investigación, a los que es difícil, con frecuencia, dotar de un personal calificado.

---

<sup>1/</sup> A pesar de tener una estructura de control muy centralizada en el plano administrativo, los Estados Unidos de América dan ejemplo de una descentralización técnica a nivel de laboratorios de análisis: los servicios técnicos de la Food and Drug Administration, establecidos en Washington, se dedican, en efecto, principalmente a investigaciones ligadas a la elaboración de reglamentaciones, mientras que los análisis de control se realizan en grandes laboratorios establecidos en la capital de cada distrito de control.

## 10.2. Ejercicio del control

El respeto de las libertades individuales implica que las facultades de investigación y de compulsión atribuidas a la autoridad pública se definan mediante un texto legal de interpretación estricta y que se ejerzan en las formas y condiciones que esta ley establece.

### 10.2.1. La facultad de inspección

El consumidor puede ser la víctima de un fraude sin saberlo. Si se da cuenta, sucede a veces que renuncia a presentar una querrela. Por estas razones, debe organizarse un control sistemático que comprenda inspecciones hechas de improviso en los lugares donde los artículos alimenticios destinados al público son manufacturados, envasados, almacenados, preparados u ofrecidos a la venta, así como en los vehículos empleados para su transporte. Aquí no se trata, ordinariamente, más que de locales o instalaciones que presentan un carácter comercial o industrial, con exclusión de las viviendas o locales de carácter privado.

Esta facultad de los inspectores de artículos alimenticios se refiere, principalmente, a los artículos destinados al comercio. Pero puede, igualmente, a título secundario tener entre otros objetivos:

- a. la verificación de facturas o documentos comerciales que permitan identificar los componentes o el origen de estas mercancías;
- b. los pesos, medidas e instrumentos para pesar o medir que sirvan para expresar su cantidad;
- c. la índole de los envases o recipientes que los contienen;
- d. su etiquetado;
- e. la higiene y la salubridad de los locales en que se encuentran o los materiales puestos en contacto con ellos.

El ejercicio de la facultad de inspección lleva normalmente consigo limitaciones de carácter general. Así, las visitas deben efectuarse de día o, si se trata de locales destinados al comercio, durante las horas de apertura al público. Los inspectores están obligados a justificar su condición cuando lo solicite el poseedor de los productos sujetos a la inspección, exhibiendo el documento oficial que los acredita.

En caso de que dicho poseedor se niegue a dejar proceder a la inspección de los artículos, el inspector tiene el derecho de requerir la asistencia de la fuerza pública, normalmente de la policía, después de haber hecho constar la negativa en un acta oficial.

### 10.2.2. La facultad de tomar muestras

El medio normal de controlar los artículos terminados, cuando están envasados para la venta a los consumidores, consiste en tomar muestras entre los diversos lotes puestos a la venta.

Esta toma de muestras plantea un cierto número de problemas que han sido recordados por diversos autores. El más delicado es el de "la importancia del muestreo que se debe adoptar para poder obtener del examen individual de cada muestra conclusiones suficientes en cuanto a la fisonomía del lote considerado" <sup>1/</sup>. Se ha señalado, asimismo, la importante diferencia que existe, por una parte, entre la toma de varias muestras de un producto homogéneo (por ejemplo vino procedente de la misma cuba) y, por otra parte, la toma de muestras de productos cuya homogeneización es imposible, ya que su envasado

---

<sup>1/</sup> Véase, infra, Bibl. IV-B, Francia: Fourgoux & Jumel, op.cit., No. 44.

ha ocasionado materialmente productos diferentes: es el caso, por ejemplo, de conservas de apariencia idéntica respecto de las cuales solamente un muestreo mucho más importante podrá permitir determinar el porcentaje aproximado de latas defectuosas 1/.

En algunos países existen instrucciones administrativas, tales como circulares ministeriales para uso del personal de inspección, que determinan la amplitud media de las tomas de muestras en función de las categorías de los artículos considerados, Pero la experiencia enseña que es mejor, en toda norma establecida para asegurar una cierta regularidad en las tomas de muestras, referirse más generalmente ya sea al número de habitantes de la circunscripción considerada, ya sea al número o a la importancia de las empresas que se han de controlar 2/.

Las tomas de muestras son objeto de normas detalladas, cuyo fin es identificar la muestra, así como el lote del que proviene, llevarla al laboratorio de análisis en suficiente estado de conservación y, finalmente, asegurar la salvaguardia de los derechos de recurso del poseedor del lote.

La identificación de la muestra se efectúa mediante la redacción de un acta en el momento de efectuarse la toma, cuyos elementos principales son los siguientes: nombre y dirección del poseedor, naturaleza y características del artículo alimenticio, circunstancias de la toma de muestras (fecha, hora, lugar), número de muestras tomadas en el mismo lote (número que, en principio, está previsto por la reglamentación), número de orden, observaciones o explicaciones eventuales facilitadas por el poseedor, nombre y firma del inspector.

Las muestras tomadas son selladas y etiquetadas debidamente y esta formalidad debe mencionarse en el acta de la toma de dichas muestras. Después de esto, el envío de las muestras al laboratorio competente a los fines de análisis, debe efectuarse en un plazo determinado con el fin de evitar la deterioración.

La salvaguardia de los derechos de los particulares está asegurada por la obligación que tiene el inspector de tomar, cuando sea posible, una o varias muestras suplementarias del mismo lote, en principio idénticas, que igualmente se deben sellar y etiquetar. Estas muestras suplementarias están destinadas a un eventual análisis contradictorio, que sirva para comprobar la exactitud de las conclusiones del laboratorio al que se requirió oficialmente efectuar los análisis.

A tenor de lo dispuesto en algunas reglamentaciones, los servicios de control tienen que efectuar el pago o el reembolso, a precio de costo, de las muestras tomadas, pero este reembolso no se efectúa generalmente más que a reserva de una verificación previa de la conformidad de las muestras con las exigencias legales.

### 10.2.3. La facultad de comprobar las infracciones

En los países en los que esta facultad está considerada como una prerrogativa del poder judicial, la comprobación de las infracciones se reserva a los auxiliares de la justicia, que tienen frecuentemente la calificación de funcionarios de policía judicial 3/. Algunos de ellos actúan en virtud de una competencia general (guardias o agentes de policía, cuya función es averiguar y comprobar todas las infracciones en general) y los otros en virtud de una competencia especial (limitada a la investigación y a la comprobación de ciertos tipos de infracciones: por ejemplo las de carácter fiscal o de aduanas, las que se refieren a la legislación de montes, a la higiene o a la salud pública, etc.). Como estos diversos agentes son agentes jurados, sus comprobaciones o declaraciones presentan en justicia un valor superior a las de un simple particular: para superar los elementos objetivos de sus alegaciones no basta, en efecto, presentar la prueba en contrario; hace falta, también, recurrir a un procedimiento especial que tiende a rechazar no ya la

---

1/ Véase, infra, Bibl. IV-B, Francia: Fourgoux & Jumel, op. cit., No. 44.

2/ Instrucciones administrativas de este clase existen, por ejemplo, en la República Federal de Alemania.

3/ Es el caso, especialmente, de Bélgica, Francia e Italia.

simple exactitud del hecho referido, sino la buena fe, incluso, de quien dio cuenta del mismo.

Los agentes del control alimentario cumplen, en general, con estas características. No son pocos los países donde sus declaraciones o comprobaciones hacen fe hasta prueba en contrario 1/. Es interesante distinguir, no obstante, al respecto, por una parte la situación de los agentes de inspección, encargados de efectuar inspecciones en los lugares mismos de producción, de almacenamiento o de venta de los artículos alimenticios, y por otra parte la de los analistas de laboratorio que intervienen sobre todo a título de expertos de la Administración.

a. Comprobaciones de los servicios de inspección

Las circunstancias de la inspección, el tenor de los documentos consultados (o de las informaciones recibidas) y las características inmediatamente perceptibles de los productos sometidos al control, se hacen constar en un acta oficial. Esta debe contener igualmente todos los elementos de información complementarios que podrán, eventualmente, provenir de una encuesta administrativa, anterior o posterior a la inspección propiamente dicha.

La importancia de estos datos aparece especialmente en el caso de infracciones que puedan ser puestas de manifiesto por el inspector, sin que sea necesario proceder a un análisis de muestras; así sucede, por ejemplo, con respecto a todas las infracciones de etiquetado sin relación con una composición determinada del producto. Además, numerosas legislaciones permiten a los inspectores inutilizar artículos manifiestamente avariados o impropios para el consumo, siempre que el poseedor lo acepte. En estos diversos casos y en otros también, las infracciones o anomalías comprobadas, las observaciones del poseedor y las medidas adoptadas por el inspector deberán consignarse en el acta, que servirá de base objetiva para las eventuales diligencias judiciales.

b. Controles en laboratorio

Son numerosas las muestras tomadas cada día por los servicios de control que se analizan después en el laboratorio, sin que tengan por resultado la comprobación de cualquier clase de anomalía: se trata de las tomas de muestras y análisis "de rutina", ejecutadas con regularidad y que tienen precisamente como fin identificar rápidamente los productos cuya composición o envasado no están conformes con las exigencias legales.

Por el contrario, cuando se descubre una anomalía, las conclusiones formuladas por el laboratorio - establecidas obligatoriamente, también éstas, bajo forma de un acta o protocolo de análisis - constituyen indicaciones objetivas que, en caso de diligencias judiciales se unirán al acta de inspección. No serán consideradas, sin embargo, como la comprobación pura y simple de una infracción de la ley, sino más bien como una presunción de infracción a la que podrá oponerse un análisis contradictorio; este se efectuará con una muestra tomada en el mismo momento y en las mismas condiciones y mantenida desde entonces en reserva 2/.

---

1/ Véase, infra, Bibl. IV-B, Francia: Vivez, op. cit., pág. 86.

2/ Véase, infra, No. 10.2.5.

Las pruebas efectuadas en laboratorio para verificar la composición química de un alimento no conducen necesariamente, en efecto, a certidumbres ni a evaluaciones constantes. Dos factores, al respecto, son determinantes a los fines del resultado que se persigue: los valores que han servido de referencia, es decir, los criterios de pureza de las sustancias contenidas en el producto analizado, y el instrumento de medición utilizado, o sea, el método de análisis.

Los criterios de pureza - tan generales como específicos - se pueden definir en el texto mismo de la reglamentación cuando se refieren a aditivos cuyo empleo está especialmente autorizado en el alimento en cuestión 1/. Sucede lo mismo en cuanto a los criterios de pureza de los componentes alimenticios desde que el producto analizado se encuentra no solamente "normalizado", sino descrito de forma precisa en cuanto a su composición química en las disposiciones legales que le son aplicables.2/. Independientemente de estas hipótesis, en caso de duda hay que recurrir a la literatura científica para determinar los criterios de pureza particulares de las sustancias investigadas en el análisis. Algunos países, es verdad, han definido estos criterios en un Codex de la alimentación, que pueden beneficiar de la aportación de los numerosos datos científicos internacionales actualmente disponibles, especialmente los que proceden de los trabajos de los Comités mixtos FAO/OMS dentro del ámbito de la Comisión del Codex Alimentarius 3/.

En cuanto a los métodos de análisis, importa que sean apropiados para la obtención del resultado técnico que se persigue. Está claro que la elección no puede dejarse al personal del laboratorio encargado del análisis, sino que se impone una uniformidad de métodos utilizables, ya que los controles oficiales resultarían prácticamente inoperantes si fuese posible rechazar las conclusiones de un laboratorio oficial refiriéndose simplemente a un método de análisis diferente. Por esta razón, el cuidado de controlar la eficacia de los métodos de análisis para cada tipo de productos o de sustancias y, sobre todo, el cuidado de imponer (o de "recomendar") su utilización a todos los analistas oficiales o autorizados encargados del control alimentario, incumbe normalmente a un laboratorio central, dependiente directamente de la autoridad ministerial competente. Pero sucede también que la Administración se limita a tomar como base métodos que han sido desarrollados por organizaciones científicas reconocidas, nacionales 4/ o incluso internacionales 5/.

#### 10.2.4. Medidas administrativas aplicables con respecto a las infracciones comprobadas o presuntas

Cuando las inspecciones de los servicios de inspección y, llegado el caso, los análisis efectuados muestran la no conformidad de un producto con la reglamentación que le es aplicable, el órgano de fiscalización podrá limitarse a transmitir los elementos de su encuesta a la autoridad judicial encargada de la represión.

---

1/ Véase, supra, No. 5.3.3.

2/ Véase, supra, No. 4.

3/ Véase, supra, No. 3.1.2. a.

4/ En los Estados Unidos de América, los métodos de análisis oficiales los establece la "Association of Official Analytical Chemists"; los métodos, denominados "AOAC", tienden, por otra parte, a internacionalizarse y son adoptados, en especial, por la Administración Federal de Canadá. En el Reino Unido realiza una función semejante la "Analytical Methods Committee", de la "Society for Analytical Chemistry". En Suiza los métodos de análisis los elabora una asociación federal de químicos cantonales.

5/ Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia han encargado a un organismo común, el Comité Nórdico de Análisis de Alimentos, aprobar los métodos de análisis considerados como oficiales en estos cuatro países. Por otra parte, los métodos recomendados por la Comisión del Codex Alimentarius y sus comités especiales tienden a generalizarse en numerosos países miembros.

No siempre es éste el caso, sin embargo. En ciertos países algunas infracciones menores pueden dar lugar a una simple sanción administrativa, sin que la autoridad judicial tenga que intervenir. Por otra parte la protección de los consumidores puede incitar a los servicios de control a tomar medidas de compulsión inmediata sin esperar el desarrollo de la fase judicial.

La administración encargada del control dispone pues, frecuentemente, de un amplio número de medidas, cuya elección, según los países y la estructura administrativa en vigor, puede ser de la incumbencia de una autoridad central 1/ o por el contrario, de una autoridad regional o local 2/. No es el caso de proponer a este respecto una norma general. Sin embargo es aconsejable que, en los países donde la elección de las medidas que se hayan de tomar corresponda a las autoridades de control descentralizadas, se realice una cierta coordinación por la autoridad central, por ejemplo, por medio de circulares o de normas administrativas; esto, con el fin de evitar que infracciones similares tengan un trato diferente según la circunscripción en que se hayan cometido.

#### a. La advertencia

En los casos sin gravedad en los que parezca se trata de un simple error o de una negligencia excusable cometida por un comerciante o un fabricante, el órgano de control puede renunciar, al menos temporalmente, a enviar el asunto a la autoridad judicial; se limita entonces a una simple advertencia. Pero esta facultad se puede ejercer solamente en presencia de la buena fe del poseedor (difícil de admitir si la Administración ya había precedentemente intervenido por infracciones similares) y sobre todo en ausencia de todo peligro para la salud de los consumidores.

Si una nueva inspección muestra que la advertencia no ha surtido efecto, normalmente deberán infligirse sanciones al infractor.

#### b. La multa en caso de avenencia

La legislación de numerosos países permite a la administración encargada del control, proponer al infractor que acepte el pago inmediato de una multa denominada también multa de "transacción", dentro de límites legalmente definidos, cuando se trata de sancionar infracciones menores de los reglamentos de ejecución o de textos de carácter puramente administrativo (por ejemplo, ciertas prescripciones de etiquetado o de presentación a la venta). La aceptación de una transacción de esta clase implica un reconocimiento de culpabilidad por el infractor. No existe recurso en este caso, puesto que pone fin a las diligencias represivas 3/.

#### c. Iniciación de las diligencias judiciales

Cuando se impone una medida represiva de carácter judicial, en razón a la naturaleza o a la gravedad de la infracción o a causa de la mala fe evidente del infractor, la administración del control transmite el caso a la autoridad judicial acompañando las comprobaciones por ella efectuadas (acta de inspección y protocolo de análisis). No obstante, en los países en los que se considera que estos elementos podrían influir de antemano en la opinión del juez, las pruebas retenidas por la Administración se conservan para su presentación en la audiencia pública.

---

1/ Así, en Estados Unidos, las medidas que se imponen las toma la Dirección denominada de "compliance", según las recomendaciones formuladas por la autoridad de control de distrito, un sistema análogo funciona en Canadá.

2/ En Suiza, la decisión corresponde al Químico cantonal, en el Reino Unido, a las "food and drug authorities" establecidas en los condados y en las municipalidades urbanas (estas últimas disponen de un departamento de salud pública).

3/ Véase, infra. Bibl. IV-B, Francia: Dehove, op.cit. No. 3-18.



En la mayoría de los países, la autoridad judicial a la que se ha trasladado el asunto es libre de proceder en la forma que le parece más conforme con la ley. Ordinariamente, sin embargo, el ministerio público interviene en esta fase citando al infractor para que comparezca en justicia con el fin de presentar las justificaciones y razones que pueda alegar. Esta citación se hace en forma de una notificación que se hace presente al interesado, de la que se informa igualmente a la administración de control.

d. El decomiso

Las legislaciones de base que organizan el control alimentario confieren generalmente a los inspectores de artículos alimenticios el derecho de decomisar los productos considerados sospechosos, o asimismo, los objetos materiales que hayan servido para cometer directamente la presunta infracción (falsos pesos o falsas medidas, por ejemplo), con el fin de no dejar a la apreciación exclusiva del inspector el ejercicio de este derecho, parece prudente someter el decomiso sea a criterios determinados por la ley (flagrante delito, artículos manifiestamente peligrosos para el consumidor) sea a la apreciación subsiguiente del órgano de control al que pertenece el inspector (que puede, según el caso, confirmar el decomiso o, por el contrario, proceder a levantar el embargo). Es una norma la que un embargo se haga constar en un acta, identificando con precisión su objeto y entregando una copia de la misma al poseedor de los productos decomisados.

Hay que evitar cuidadosamente confundir el decomiso administrativo practicado por los órganos de control, con la pena de confiscación (en inglés "seizure") que pueden pronunciar la autoridades judiciales de ciertos países 1/. Se tratará de ello más adelante 2/.

e. La prohibición de uso o la utilización, con tros fines, de artículos estropeados o improprios para el consumo

Las reglamentaciones de algunos países en materia de control alimentario permiten que los servicios de inspección procedan, inmediatamente después de la toma de muestras, a prohibir el uso de productos que parecen estropeados, tóxicos o improprios para el consumo humano 3/. Esta medida obligatoria no puede tomarse, en principio, más que con el consentimiento del poseedor de dichos productos, y naturalmente debe hacerse constar oficialmente en un acta de destrucción. Si el poseedor se opone, las mercancías sospechosas o peligrosas normalmente son decomisadas con el fin de asegurar sin pérdida de tiempo la protección de los consumidores.

Por otra parte, algunos textos prevén que la administración que descubre graves anomalías en la composición de un artículo alimenticio, que lo pueden hacer peligroso para la salud pública, está obligada a advertirlo urgentemente al productor o al importador, con el fin de que éste tome inmediatamente las medidas necesarias para la protección de los consumidores: cesar la distribución del producto y, en la medida del posible, retirada inmediata de las existencias 4/.

---

1/ Especialmente en los Estados Unidos de América.

2/ Véase, infra, No. 11.4.2.

3/ Por ejemplo, Bélgica, Italia y Suiza.

4/ En los Estados Unidos de América, donde el juez puede dictar un "injunction" imponiendo a todos los poseedores que retiren de la venta un producto reconocido como falsificado (véase, infra, No. 11.4.2.), este procedimiento de retirada inmediata del producto sospechoso por parte de los fabricantes ("recall") se emplea normalmente en los casos graves. Un ejemplo célebre es el de la retirada del comercio alimentario, en los Estados Unidos, de todos los productos que contenían ciclamato, respecto de los cuales las pruebas habían mostrado el riesgo de producir cancer. Sobre el problema de los "recalls" en los Estados Unidos, véase, en particular, los números . de junio y noviembre de 1972 de Food, Drug, Cosmetic Law Journal, (infra, Bibl. III, op. cit.) especialmente los artículos de Clevengar, Cody, Hagan, Kasperson así como de Fine, Lambert, Karl, Livingston, Kahn y Heulton.

La ley de base, mediante disposiciones expresas puede, además, facultar a la autoridad administrativa competente para que autorice la venta de artículos alimenticios impropios para el consumo humano, a fines tales como la alimentación animal, con la condición de que estos artículos hayan sido desnaturalizados previamente y que no puedan constituir un peligro para la alimentación de los animales 1/.

f. La prohibición provisional de fabricación o de venta

Se trata de una medida complementaria de protección de los consumidores particularmente eficaz y que puede ser tomada en espera de la intervención de las autoridades judiciales en la fase represiva propiamente dicha 2/. Afecta a los artículos que parecen peligrosos para el consumo humano. Esta prohibición provisional, en todos los casos, debe estar motivada y se notificará oficialmente al comerciante o al fabricante, el cual dispone en general de un recurso ante una autoridad administrativa superior o ante una instancia judicial.

10.2.5. Las garantías de que disponen los particulares

El respeto de los derechos de los particulares puede estar garantizado por tres tipos de disposiciones: las que fijan el procedimiento que afecta al ejercicio de las operaciones de control; las que organizan los recursos que pueden presentar los particulares; en fin, y sobre todo, las que permiten que se proceda en justicia a una actuación pericial contradictoria.

a. Normas de procedimiento

El procedimiento tiene como fin esencial evitar los riesgos de arbitrariedad por parte de los agentes de la Administración, permitiendo la verificación de las condiciones en las que se realizó su acción.

En materia de fiscalización de los artículos alimenticios, muy particularmente, es necesario, en primer lugar, que las formalidades aplicables y las normas de ejecución técnica (relativas, especialmente, a las menciones que deben figurar en las actas, las condiciones de toma de muestras, el tratamiento de éstas en los laboratorios) sean imperativas para la Administración sino se quiere hacer inoperante todo el procedimiento represivo.

A tenor de lo dispuesto en ciertas reglamentaciones, además, el análisis de muestras debe efectuarse de forma anónima: dicho de otra manera, el nombre de la persona detentora del producto no debe aparecer en la etiqueta fijada en la muestra. Esto no significa que la violación del anonimato haga necesariamente nulo el procedimiento represivo, pues el inculpado dispone normalmente de posibilidades de hacer valer las razones que pueda alegar, principalmente por medio de la actuación pericial contradictoria.

b. Recursos

Independientemente de los recursos disponibles en caso de condenas judiciales, los particulares disponen, en ciertas legislaciones, de recursos contra las diversas medidas dictadas en su contra. No pueden, en principio, ser objeto de un recurso las medidas de investigación o de toma de muestras que tienen simplemente como fin descubrir eventuales infracciones de la ley, excepto si han sido tomadas en condiciones abusivas, creando a los particulares un perjuicio al que normalmente no deben estar expuestos. Está admitido, generalmente, por el contrario, que las medidas de oficio o los actos coercitivos que emanen de los servicios de control (medidas de decomiso, de destrucción o de prohibición provisional de fabricación o de venta) deben poder ser rebatidos por los interesados ante una autoridad administrativa superior, investida con facultades que permitan revocar o confirmar estas medidas, o ante los tribunales ordinarios.

---

1/ Se trata, por ejemplo, de Australia (Victoria), Estados Unidos de América y Suecia. Sobre este tema, véase, infra, Bibl. II, FAO 1967, Doc. SP 10/30 - GPFL, op.cit.

2/ Se aplica, en particular en los Países escandinavos y Finlandia.

Los recursos de esta clase, cuando están previstos por la reglamentación, obedecen a normas de procedimiento bastante estrictas que imponen, especialmente, sean entablados en un plazo preciso.

### c. La actuación pericial contradictoria

En todos los casos en que las diligencias efectuadas en materia de fraude se funden en conclusiones de análisis de un laboratorio oficial, el respeto de los derechos de la defensa necesita una actuación pericial (es decir, de hecho, un nuevo análisis del producto) destinada a verificar la exactitud de las conclusiones del laboratorio. Esta actuación pericial reviste un carácter contradictorio puesto que el inculcado está en condiciones de participar por medio de un experto que actúa en su nombre.

Todas las reglamentaciones modernas establecen un sistema de toma de muestras que lleva consigo el dejar en reserva, a los fines de esta actuación pericial contradictoria, una o varias partes de la muestra, es decir, de hecho una o varias muestras suplementarias del mismo producto, tomadas al mismo tiempo y en las mismas condiciones. En general se permita al comerciante o al fabricante, poseedor de los productos sujetos a control, conservar, si lo desea, la muestra de reserva, debidamente etiquetada, fechada y sellada por el agente de inspección. Cuando se hayan previsto varias muestras de reserva, las que no se hayan dejado al poseedor del producto se envían al organismo de control, quien garantiza la conservación.

Las modalidades de la actuación pericial contradictoria, generalmente reglamentadas con detalle, pueden variar considerablemente de un país a otro. Como se trata de un procedimiento establecido en interés de los acusados, normalmente no se ordena de oficio si los acusados no reclamen el beneficio dentro del plazo que se les concede. Pueden limitarse, sin embargo, a manifestar su intención de obtener la actuación pericial contradictoria y renunciar a designar ellos mismos un experto: en este caso el experto es nombrado de oficio por el juez.

## 10.3. El control en la fase de la producción

### 10.3.1. Características generales

A ciertos tipos de productos tales como la carne, las aves o las materias primas agrícolas, se les puede aplicar un sistema de fiscalización de la producción en virtud de reglamentaciones propias de estos tipos de productos 1/. En tal caso reviste un carácter obligatorio. Pero un control de la producción puede igualmente comprender acuerdos celebrados entre la Administración y las empresas o asociaciones de productores de un sector alimentario determinado, según una reglamentación de orientación agrícola y no de represión 2/. Resulta de ello que un control de esta clase requiere normalmente el consentimiento de los que se encuentran sujetos a él.

Los sistemas de control de la producción presentan las características siguientes:

a. Puedan aplicarse no solamente a artículos alimenticios terminados, es decir, tomados en el estado en que se encuentran a la salida de la cadena de fabricación, cuando están preparados para ser lanzados al comercio, sino igualmente a artículos semi-terminados o a materias primas.

---

1/ Así, en los Estados Unidos, la Meat Inspection Act de 1970 y la Poultry Products Inspection Act. de 1968, organizan un sistema diferente de fiscalización federal de la producción respecto de la carne y las aves.

2/ Es el caso por ejemplo, de Francia, por aplicación de las leyes de orientación, de 1960 y 1962; véase, especialmente, infra, Bibl. IV-B, Francia, Dehove, op.cit. Nos.3-40.

b. Su origen está, frecuentemente, en una política de promoción de la calidad que tiene como fin primordial asegurar ventas estables de los productos en cuestión en los mercados/ tanto nacionales como internacionales.

c. No tienen, en ningún caso, como fin, substituir al control represivo que se ejerce sobre las mercancías. Por el contrario, lo preceden. Por ello, es aconsejable una coordinación de las medidas de control que afecten a los mismos productos en la fase de la fabricación y después en la fase de la comercialización.

d. Su ejecución implica la presencia o la visita frecuente, en las instalaciones de producción, de agentes de inspección que estén perfectamente al corriente de las condiciones y de los métodos de fabricación de la empresa; implica, asimismo, llevar al día las indicaciones o recomendaciones técnicas, así como un registro que contenga las observaciones emitidas durante las inspecciones.

Igual que el control de la distribución, el de la producción da lugar a tomas de muestras y a su análisis en laboratorio. Sin embargo, las medidas destinadas a garantizar los derechos de los particulares (especialmente tomar muestras de reserva a los fines de la actuación pericial contradictoria) sólo se justifican si el control tiene un carácter represivo.

Los datos recogidos durante las inspecciones, así como las conclusiones de los análisis, no se comunican al productor más que si revelan un defecto de conformidad con las normas de calidad exigidas o deseadas. Normalmente dan lugar a la formulación de una apreciación que establece la conformidad, la no conformidad o el carácter dudoso de los artículos controlados.

A este respecto, cuando el control de la producción está relacionado con problemas de promoción comercial, tiende generalmente a tomar como criterio de apreciación normas de calidad más rigurosas y más detalladas que las normas mínimas dictadas por la reglamentación de los artículos considerados. Estas normas de calidad, en principio, son establecidas por el sector profesional correspondiente y aprobadas por la Administración. Las apreciaciones de los servicios de control relativas a la calidad corresponden en este caso, al nivel de la producción, a un sistema oficial de atribución o de reconocimiento de marcas de calidad al nivel de la distribución 1/.

La generalización de los controles en todas las fases de la producción parece, pues, aconsejable, particularmente con respecto a los artículos de envasado complejo, como las conservas: constituye, en el interés de los consumidores, un medio eficaz de promoción de la calidad y los mismos productores pueden encontrar en él una fuente de información extremadamente preciosa, tanto sobre la aceptabilidad de sus propios procedimientos de fabricación como con respecto a la calidad de sus materias primas.

#### 10.3.2. Colaboración de las empresas u organizaciones profesionales de productores en el control alimentario

Se ha pensado aumentar la eficacia del control alimentario en la fase de la producción, mediante la colaboración de empresas controladas o de asociaciones de productores. En los Estados Unidos se han intentado experiencias de este tipo, en el marco de una convención celebrada entre la Administración Federal y algunas grandes sociedades productoras que disponen del equipo y del personal técnico necesarios para realizar un control minucioso 2/. Estas sociedades se han comprometido a certificar, ellas mismas, la conformidad de sus propios productos, al término de la cadena de fabricación, con la disposiciones legales en vigor, y a resolver inmediatamente cualquier anomalía encontrada por la Administración en la fase de distribución.

---

1/ Véase, supra. No. 8.2.3.

2/ Se trata del "Self-Certification Program". Véase, infra, Bibl. IV-B: Estados Unidos de América, Golle, op.cit.

Este tipo de experiencia no parece haber tenido el éxito esperado y en cualquier caso no tiende a generalizarse 1/. Otra forma de colaboración entre la Administración y las organizaciones profesionales de productores se ha desarrollado favorablemente en algunos países: consiste en someter a la autoridad administrativa, para su aprobación, proyectos de normas técnicas de calidad que representen, para el sector alimentario considerado, "buenas practicas de fabricación" 2/.

#### 10.4. El control de la importación

Es una norma que los productos procedentes del extranjero cumplan los requisitos de la legislación del Estado importador. En función de este principio, las reglamentaciones de algunos países toleran excepciones a su propia legislación en favor de mercancías expresamente y exclusivamente destinadas a la exportación o que se encuentran en tránsito sobre su territorio.

Los controles de los artículos alimenticios importados efectuados en las fronteras se dejan, en efecto, con frecuencia, a la iniciativa de las autoridades de aduanas, que raramente poseen las competencias técnicas necesarias. En particular, en el caso de los países en vías de desarrollo, existe el grave riesgo de que en ellos tengan salida en el mercado existencias de artículos alimenticios importados de calidad mediocre, rechazados para el consumo por las autoridades del país exportador o que no encuentran salidas comerciales aceptables. Con objeto de poner fin a tales prácticas, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, reunida en Estocolmo en 1972, ha recomendado la elaboración de un código de moral del comercio internacional de los artículos alimenticios 3/.

Es posible imaginar que estos países se prevengan contra dicho peligro mediante una disposición de alcance general: en virtud de ella, los artículos alimenticios importados no podrán ser introducidos en el comercio del país de importación más que en el caso de que hayan sido reconocidos conformes con las exigencias reglamentarias del país exportador por los servicios de inspección de este último. La realización de esta condición, en este caso, sería comprobada por una mención apropiada sobre la etiqueta de los artículos, o también por un certificado de inspección oficial que acompañe la mercancía (parecido a un certificado de origen).

A esta solución radical, pero poco matizada, se puede objetar que numerosos productos importados, aunque respondan a las exigencias de los países importadores, pero no estén totalmente conformes con todas las características impuestas en el país exportador, pueden presentar un gran interés para los países que los importan. Para tener en cuenta esta eventualidad, la introducción de artículos alimenticios importados en el circuito comercial del país importador podría subordinarse a las condiciones siguientes:

a. Salvo una conformidad total del producto importado con las exigencias legales del país exportador, las diferencias existentes entre las características del producto y las que la ley impone en el país de importación deberán describirse obligatoriamente en la documentación que acompañe al producto en la importación.

---

1/ Sin embargo, la reciente ley sueca sobre los artículos alimenticios ha instituido un sistema de autocontrol, que afecta especialmente a las condiciones de higiene que deben regir la fabricación de productos manufacturados en el seno mismo de la empresa; es efectuado por ésta. Véase, infra, Bibl. IV-B; Suecia: B. Augustinsson, op.cit.

2/ Véase supra, No. 9.2.2. a.

3/ Véase, infra, Bibl. II, Naciones Unidas, 1972, op.cit.

b. En este caso el organismo de control del país importador, previa inspección del producto, podrá autorizar su venta a los consumidores o, por el contrario, prohibir su introducción en el circuito comercial.

## 11. LA REPRESION

### 11.1. Los fundamentos jurídicos de la represión

Las normas del derecho alimentario presentan un carácter represivo en la medida en que definen infracciones y establecen procedimientos para comprobarlas y penas para sancionarlas. Tal es, generalmente, el caso de las legislaciones relativas a los artículos alimenticios. Las autoridades judiciales encargadas de aplicarlas deben encontrar fundamentos específicos a sus decisiones, precisando o completando las normas originarias del derecho penal general y del enjuiciamiento penal. Pues es una norma, en todo Estado moderno, que no puede imponerse ninguna pena por un tribunal fuera de los criterios, las limitaciones y las condiciones que fija la ley. Es lo que expresa el proverbio latino "nulla poena sine lege", que constituye un principio tradicional del derecho.

#### 11.1.1. Aplicación del derecho penal general

El derecho penal engloba buen número de materias de carácter general, tales como la clasificación de los delitos y de las penas, la tentativa, la reincidencia, la concurrencia de infracciones constituidas por un hecho material único, la participación de varios autores, las justificaciones o medios de defensa, las circunstancias atenuantes, etc. No hay, pues, por qué derogar estas normas generales para la represión de las infracciones referentes a la producción o al comercio de artículos alimenticios.

Sin embargo, en gran número de países es tradicional que el derecho penal general defina infracciones que se refieren, principalmente, aunque no exclusivamente, a los artículos alimenticios: a título de ejemplos de tales infracciones citemos el delito de engaño en cuanto a la cantidad, la naturaleza o la calidad de los artículos destinados a la alimentación humana, el delito de envenenamiento o de atentado a la integridad física o a la salud, la falsificación de los artículos alimenticios.

#### 11.1.2. Relaciones entre el derecho penal general y el derecho penal especial

El problema de saber si las infracciones de este tipo deben ser tratadas en una legislación penal general o en la legislación propia de los artículos alimenticios, se ha resuelto de manera diferente según los países. Al hacerlo, es importante eliminar toda causa de conflicto entre la ley penal general y las normas reprerivas especiales. En la práctica, además, la cuestión se plantea no tanto en materia de definición de las infracciones como por lo que se refiere a la naturaleza y a la gravedad de las penas aplicables.

Para disipar toda incertidumbre al respecto, existen cuatro métodos posibles:

a. El primero consiste a definir las infracciones de que se trata en el derecho penal general, de manera que correspondan necesariamente a disposiciones represivas de derecho especial. El derecho penal se limita, siguiendo este criterio, a considerar como delitos, sancionándolos, los incumplimientos de las disposiciones imperativas o prohibitivas de la ley especial. Este método consiste, pues, en el reenvío automático de la regla general a la especial. Este reenvío, en verdad, presenta solamente un valor teórico, pues una disposición represiva de esta clase se halla, normalmente, en la ley especial (en nuestro caso, en la legislación sobre los alimentos) que asegura la sanción.

b. Un segundo método consiste en definir las infracciones de que se trate en el derecho penal general, en términos generales, y en fijar igualmente las penas aplicables, pero a reserva de la aplicación de disposiciones mas precisas contenidas en la legislación especial. Es el reenvío condicional de la norma general a la norma especial. Tiene como resultado limitar la aplicación ratione materiae del Código penal a las materias que no están reglamentadas por una legislación especial.

c. Por el contrario, las disposiciones represivas de la ley especial pueden referirse expresamente a las disposiciones del derecho penal general para la definición y la represión de ciertos delitos. Este método, que ofrece la ventaja de respetar la unidad del derecho penal general, es el del reenvío automático de la norma especial a la norma general.

d. En fin, según un cuarto método, la legislación especial sobre los artículos alimenticios no define las infracciones que le son propias mas que a reserva de la aplicación de disposiciones de la ley penal general y de sanciones más severas que puedan ser dictadas por esta última. Es el reenvío condicional de la norma especial a la norma general. Se encuentran frecuentes aplicaciones en los textos legales que regulan nuestra materia.

Cuando un mismo hecho constituye a la vez dos infracciones diferentes, nos encontramos en presencia no de un problema de conflicto entre normas jurídicas, sino de un problema de concurrencia de infracciones. La solución lógica, entonces, es la absorción del delito menor por el delito mayor; por ejemplo, la infracción de venta de un artículo perjudicial para la salud será absorbida por el delito de homicidio si el consumo de este artículo provocó la muerte.

#### 11.1.3. Aplicación del derecho penal especial

Puede suceder, sin embargo, que las normas de derecho penal general entren en conflicto con disposiciones del derecho especial - en nuestro caso la legislación sobre los artículos alimenticios - tanto si se trata de la definición de delitos, como de penas o de procedimientos represivos. Deberá aplicarse entonces un principio general del derecho en virtud del cual una regla especial debe considerarse como una excepción de la norma general, según el proverbio latino "specialia generalibus derogant".

El derecho de la alimentación contiene, además, numerosas disposiciones represivas que sin entrar en conflicto con las del derecho penal general, ejercen respecto a este una función complementaria: definición de infracciones particulares, fijación de las penas correspondientes, ordenación de los procedimientos particulares.

#### 11.2. La definición de las infracciones

Los criterios que condicionan la aplicación de una condena penal residen, en primer lugar, en una definición legal de las infracciones reprimidas.

##### 11.2.1. Los fraudes alimentarios

El doble principio de la protección de la salud de los consumidores y del respeto de la buena fe en las transacciones comerciales, si bien representa la función característica del derecho alimentario 1/ carece, sin embargo, de la precisión necesaria para identificar las infracciones a las que da lugar. Y es que los delitos contra la confianza o contra la salud pública están considerados, simplemente, en numerosos países, como categorías genéricas de infracciones 2/.

---

1/ Véase, infra, No. 2.3.

2/ En la primera parte de su obra I delitti contro la salute pubblica (véase, infra, Bibl. IV-B, Italia, op.cit.) dedicada a la legislación italiana, R. PICCININO se ha esforzado en establecer una tipología de los delitos contra la salud pública en materia de fabricación y comercio de sustancias alimenticias o farmacéuticas.



También numerosas legislaciones sobre los artículos alimenticios 1/ no dejan de enumerar y de sancionar una serie de infracciones específicas en la materia. En estas enumeraciones se encuentran, principalmente, los delitos de venta o de ofrecimiento en venta de un alimento que pueda perjudicar a la salud, la alteración de un alimento que tenga como consecuencia el que no esté conforme con las exigencias de la ley 2/, la venta de un alimento que no sea de la naturaleza, de la substancia o de la calidad esperada y supuesta por el comprador, la venta u ofrecimiento en venta de artículos alimenticios en condiciones propias a inducir al público a error 3/.

Otros legisladores se han esforzado más bien en establecer un conjunto sistemático de calificaciones penales en materia de fabricación o de comercio de los artículos alimenticios 4/, contenidos ya sea en la ley de base, ya sea en el Código penal, o bien en ambos a la vez. Parten de la noción genérica del fraude alimentario y tienen por característica común implicar en principio la mala fe del autor del delito, es decir, el conocimiento del hecho fraudulento.

Los fraudes alimentarios se pueden reducir a cuatro delitos principales: el engaño, la falsificación, la venta de artículos falsificados y la venta de artículos corrompidos o impropios para el consumo.

#### a. El engaño

El engaño, en materia de artículos alimenticios, puede ser el resultado de cualesquiera maniobras que tengan como fin hacer aceptar a los co-contratantes reales o virtuales un artículo ofrecido en venta de conformidad con unas características que no posee en realidad. Constituye, pues, por definición, un atentado a la honestidad de las transacciones comerciales 5/.

Los engaños sancionables, en general, son los que recaen sobre la naturaleza, la composición o el contenido en principios útiles, la especie o el origen, la calidad, la cantidad. Pueden ir acompañados de circunstancias de tal naturaleza que justifiquen una represión más severa (circunstancias agravantes); es el caso, por ejemplo, del delito que consiste en enganar al público sobre la cantidad empleando pesos o instrumentos de medida falsos.

#### b. La falsificación

La falsificación de un artículo alimenticio es una alteración voluntaria de este artículo realizada con una intención de engaño. Contrariamente al engaño, puede existir fuera de todo convenio de venta y constituye, pues, un fraude "real", necesariamente incorporado a la mercancía de que se trate.

La alteración de un artículo alimenticio para ser sancionable, sin embargo, debe presentar características determinadas. Entre estas, que generalmente están precisadas por la ley o, en su defecto, por la jurisprudencia, se puede citar la adición de substancias no autorizadas, la substracción no autorizada de principios nutritivos, la substitución de ingredientes, etc. Más aún, cuando el delito de falsificación está definido por la ley en términos muy generales - lo que ocurre en gran número de países - se puede considerar como falsificado todo artículo que no esté conforme con las normas o reglas de composición que se aplican.

---

1/ En particular las de los países de common law y las de los países escandinavos.

2/ Es la noción de adulteration, consagrada por la ley de los Estados Unidos de América (Food, Drug, and Cosmetic Act).

3/ Noción que la ley americana califica de misbranding.

4/ La legislación francesa es uno de los mejores ejemplos.

5/ La noción de engaño implica la existencia o la probabilidad de un convenio de venta. En el aspecto civil, su efecto jurídico puede ser el de viciar el consentimiento del comprador y tener por resultado que la venta sea inoperante. Pero se trata de un problema que procede del derecho de los contratos, que excede los límites del presente estudio.

La falsificación puede no tener influencia sobre la salud de los consumidores; entronca entonces con los delitos contra la honestidad del comercio de los artículos alimenticios, puesto que su solo efecto es engañar a los consumidores y a los compradores sobre la naturaleza, la composición o las cualidades substanciales, etc. del producto cuando se pone a la venta. Por el contrario, numerosas falsificaciones pueden hacer que el producto sea tóxico o peligroso para la salud pública: en numerosos países el delito de falsificación se transforma desde este momento en un delito distinto y reprimido más severamente, el de la fabricación o alteración de un producto con el efecto de hacerlo peligroso o perjudicial para la salud 1/. Por otra parte, asimismo, la ley hace del atentado a la salud de los consumidores, no un delito distinto, sino una circunstancia agravante del delito de falsificación, que puede comportar penas más severas 2/.

#### c. La venta de artículos falsificados

Este delito merece ser examinado aparte, aunque a veces sea asimilado a la falsificación propiamente dicha. Si desde el punto de vista de la represión todo es equivalente, es objetivamente distinto en lo que se refiere a sus elementos constitutivos. En efecto, para que se pueda comprobar en justicia, tiene que existir no solamente la falsificación de un artículo según los criterios establecidos por la ley o por la jurisprudencia, sino la introducción de este artículo en el circuito comercial. A este respecto, la oferta en venta y la presentación para la venta se asimilan normalmente a la venta propiamente dicha. Además, como se trata de un "fraude" alimentario, hace falta que el poseedor no ignore o no pueda razonablemente ignorar, que la mercancía de que se trata está falsificada 6 que no está conforme con la reglamentación, y su ignorancia no se toma, en principio, en consideración si es consecuencia de una negligencia sancionable 3/.

Lo mismo que la falsificación, la venta de artículos falsificados es objeto de sanciones más severas - bajo forma de una calificación penal particular, o bajo la consideración de una "circunstancia agravante" - cuando estos artículos fueren tóxicos o peligrosos para la salud de los consumidores.

#### d. La venta de artículos corrompidos

La infracción que consiste en vender o en ofrecer en venta artículos alimenticios corrompidos o impropios para el consumo humano, es muy semejante a la precedente. Difiere, sin embargo, de la venta de artículos falsificados por el hecho de que la alteración del producto está causada no por una intervención humana sino por un agente natural (exposición al aire, fermentación).

Los elementos de este delito son, uno material y otro intencional. Es necesario, ante todo, que nos encontremos verdaderamente en presencia de una corrupción de alimentos, que los haga impropios para el consumo. Es necesario, también, que el poseedor no haya podido ignorar, razonablemente, el estado de estos artículos (por ejemplo, porque esté indicada en el envase una fecha de caducidad, o porque el producto esté manifiestamente deteriorado), y que por lo tanto haya motivo para creer en su intención fraudulenta.

Como en materia de falsificación o de venta de artículos falsificados, la pena en que incurre el inculpado será más severa si los productos vendidos, además de estar corrompidos o de ser inadecuados para el consumo humano, también son tóxicos o perjudiciales para la salud.

---

1/ Por ejemplo, en Canadá, Reino Unido, República Federal de Alemania, países escandinavos y Suiza.

2/ Así, por ejemplo, en Austria y Francia.

3/ Véase, infra, No. 11.2.3.

### 11.2.2. Calificaciones penales complementarias o accesorias

Las disposiciones represivas de la legislación sobre los artículos alimenticios no se limitan a definir y a sancionar los fraudes propiamente dichos. Establecen, en la mayoría de los países, un cierto número de calificaciones de las cuales unas pueden ser consideradas como preventivas del engaño o la falsificación, mientras que otras tratan de las infracciones de los reglamentos de ejecución o de las medidas de policía establecidas por la administración encargada del control.

#### a. Calificaciones complementarias para prevenir la falsificación o el engaño

##### 1. La posesión de artículos falsificados o corrompidos.

Incluso cuando unos productos alimenticios falsificados o impropios para el consumo no puede considerarse que se encuentren ofrecidos a la venta, su simple posesión sin motivo legítimo puede constituir un delito si dicha posesión tiene lugar en ciertos lugares determinados: almacenes, locales o depósitos que sirvan para el comercio, medios de transporte, talleres o lugares de fabricación o de envasado. Se puede entonces presumir que esta posesión tiene como consecuencia necesaria el delito de venta de artículos falsificados o corrompidos (a menos, bien entendido, que exista un motivo legítimo que deberá ser probado por quien lo invoque).

Pero esta presunción implica que el poseedor ha tenido conocimiento del carácter reprehensible de los productos. Además, si los artículos en cuestión son perjudiciales, tóxicos o peligrosos para la salud, la pena que se pueda aplicar es, ordinariamente, más severa.

##### 2. La posesión o la venta de productos o de materiales destinados a la falsificación.

Esta infracción, cuando está prevista por la ley, tiene por objeto impedir a los poseedores o fabricantes de artículos alimenticios encontrar fácilmente proveedores de instrumentos o de medios químicos de falsificación o, también, de tenerlos a su disposición. Reviste, sin embargo, un carácter un poco teórico ya que es raro que un producto (químico, por ejemplo) o un material no pueda encontrar más utilización que la falsificación de los alimentos.

##### 3. La posesión de pesos medidas o instrumentos de pesar falsos o irregulares .

El fin perseguido por el legislador es, evidentemente, prevenir los delitos de engaño perpetrados por medio de estos pesos, medidas o instrumentos. Pero el control de éstos se efectúa generalmente en virtud de una reglamentación enteramente distinta de la que se aplica a la alimentación <sup>1/</sup>; en este caso se confía a un personal de control, también diferente (inspectores de pesos y medidas, por ejemplo).

#### b. Calificaciones accesorias establecidas por reglamentaciones generales de ejecución

Muy frecuentemente, la Administración dispone de facultades de reglamentación general relativas a la definición de los artículos alimenticios, su etiquetado y su presentación su contenido en substancias de adición, etc. <sup>2/</sup>. La violación de los reglamentos dictados a tenor de estas facultades no es asimilable, necesariamente, a actos de fraude tales como el engaño, la falsificación, la venta de artículos falsificados. Todo fraude implica, en efecto, que su autor ha tenido conocimiento de la no conformidad del artículo con la reglamentación en vigor, es decir, que estuvo animado de una intención delictiva, comprobada o presunta. Aquí, en cambio, salvo disposiciones contrarias del contexto, la mala fe del infractor no es un elemento necesario de la infracción. La represión, pues, se puede iniciar de oficio, desde que el hecho material haya sido comprobado. Bien entendido las sanciones previstas son, ordinariamente, menos severas que las que reprimen los fraudes propiamente dichos, pues éstos suponen el pleno conocimiento del hecho delictivo.

---

<sup>1/</sup> Por ejemplo, la Trade Descriptions Act en el Reino Unido.

<sup>2/</sup> Véase, supra, No. 3.2.2.

c. Calificaciones accesorias relativas a las infracciones de la policía de control

Las reglamentaciones encaminadas a organizar el control alimentario, prevén numerosas infracciones menores cuya intención es sancionar tanto la negativa de los particulares a someterse a ciertas medidas de ejecución, como el desconocimiento de las prescripciones de policía establecidas en dichas medidas. Estas infracciones no exigen, para ser sancionables, la mala fe de su autor.

11.2.3. Le negligencia sancionable y los delitos de omisión

Una de las características del derecho penal contemporáneo reside en el desarrollo de las infracciones no intencionales, dicho de otra forma, los delitos de omisión; es consecuencia del aumento de los riesgos ligados a numerosas actividades peligrosas para el hombre o para su ambiente. El derecho de la alimentación, especialmente en cuanto reglamenta el empleo de aditivos y de las múltiples aplicaciones de la tecnología moderna, no constituye, evidentemente, una excepción a esta evolución general.

A diferencia de los diversos tipos de fraudes alimentarios, que presuponen una intención delictiva por parte de su autor, numerosas infracciones que pueden poner en peligro la salud humana 1/ son, en efecto, el resultado de una simple negligencia del comerciante o del fabricante responsable. Su represión plantea, pues, un problema penal particular.

En lo que respecta al delito de engaño, 2/ sucede con frecuencia que sea imposible determinar, de hecho, si la intención fraudulenta existe; para ello haría falta que hubiese existido una maniobra positiva encaminada a engañar a otros, una publicidad engañosa, pongamos por caso. Un ejemplo frecuente de tales "delitos de omisión" es la ausencia de una mención obligatoria sobre el etiquetado de un producto puesto a la venta.

El delito de falsificación supone también una intención fraudulenta; pero puede resultar de una dosis equivocada, de un método de fabricación inadecuado o incluso de la simple ignorancia de un defecto en la composición o en la calidad de una materia prima. En estas hipótesis, se trata menos de maniobras fraudulentas que de una negligencia del productor.

En fin, la venta o el ofrecimiento en venta de artículos falsificados o corrompidos, constituye una fuente frecuente de dificultades, dado que la inspección de los productos terminados se hace en general en los establecimientos de los distribuidores. Así, éstos pueden no tener conocimiento del carácter defectuoso de la mercancía de la que se han tomado muestras en sus locales. Se plantea entonces un problema de principio, el de saber si esta ignorancia debe ser considerada como una negligencia constitutiva de infracción.

Para evitar o resolver estas dificultades, la tendencia general seguida por el legislador penal en numerosos países es la de calificar las infracciones de manera objetiva, uniéndolas a la simple comprobación de un estado de hecho 3/. Según este criterio, es sancionable la venta de un artículo que puede inducir al comprador a error, o perjudicar la salud de los consumidores o, asimismo, más directamente, la venta de un artículo que no esté conforme con las exigencias de la reglamentación. Estos hechos son sancionados entonces porque pueden ocasionar probablemente o posiblemente un fraude todavía no realizado. La puesta en práctica de este sistema se apoya en argumentaciones jurídicas diversas, generalmente desarrolladas en las interpretaciones jurisprudenciales.

---

1/ Véase, infra, Bibl. IV-B, Italia: Piccinino, op.cit., págs, 321 y siguientes.

2/ Véase, supra, No. 11.2.1. a.

3/ Ibidem. Piccinino, págs. 213 y siguientes.

a. Las infracciones alimentarias de engaño, de falsificación, de venta de artículos falsificados o corrompidos pueden ser objeto de una presunción simple de intención fraudulenta cuando hayan sido comprobados los elementos materiales de la infracción (alteración ilegal del producto, estado corrompido, etiquetado no conforme a lo dispuesto por la ley, etc.). El juez, en este caso, se limita a constatar ficticiamente la mala fe del acusado 1/. Esta presunción no es irrecusable, y se admite que el acusado presente pruebas de que no podía razonablemente haber tenido conocimiento del carácter ilegal de la mercancía.

b. Dichas infracciones, previa apreciación de las circunstancias y de la naturaleza del delito, también pueden ser objeto de una presunción irrecusable de intención fraudulenta. Tal es el caso cuando el juez estima que el infractor tenía el deber y la posibilidad material de verificar o hacer verificar el estado de su mercancía antes de ofrecerla a la venta. Lo que entonces se sanciona es la negligencia del acusado en el cumplimiento de su deber de verificación. Esta solución, ciertamente, se orienta en el sentido de prevenir más eficazmente los fraudes y, por tanto, de una mejor protección de los consumidores. Sin embargo, el respeto del principio fundamental "nulla culpa sine lege" (corolario de la norma "nulla poena sine lege") exige que el deber de verificación sea impuesto claramente por la propia ley y sancionando como tal. Si no es así, la presunción de fraude se basará sobre la idea, un poco artificial, de un deber implícito de verificación. Esta concepción se ha desarrollado en algunos países, pero la doctrina ha formulado críticas severas al respecto 2/. De todas formas, la sanción represiva de la negligencia plantea en derecho penal ciertos problemas difíciles a resolver: principalmente, los de la conciencia que puede tener el autor de la infracción de las posibles consecuencias de su negligencia, de su capacidad objetiva o subjetiva de prudencia, de la adaptación de las penas a la gravedad de la negligencia o de su carácter voluntario o involuntario, etc. 3/.

c. En el silencio del derecho positivo en cuanto a la sanción penal de la negligencia, el legislador puede hacer sancionables infracciones materiales, sin tomar en consideración el cuadro penal teórico de los delitos de fraude; éste excluye, por el hecho mismo, la busca o la presunción de la intención fraudulenta. Las infracciones consideradas proceden entonces del campo de los delitos de omisión. La aplicación más frecuente de este método se encuentra en las infracciones de los reglamentos de ejecución de las leyes de base relativas a los artículos alimenticios 4/.

### 11.3. Las sanciones

#### 11.3.1. Las penas clásicas que afectan a la libertad o al patrimonio del condenado

La legislación de los artículos alimenticios consagra las penas tradicionales de multa y de prisión que, llegado el caso, pueden ser acumuladas.

En algunos países existe una clasificación de los delitos en función del nivel de estas penas que les son aplicables; esta clasificación determina entonces la competencia del juez llamado a decidir 5/.

---

1/ Véase, infra, Bibl. IV-B, Francia: Fourgoux & Jumel, op.cit. No. 15.1.2.2.

2/ Ibidem, No. 15.1 .2.3.

3/ Ibidem, No. 15.1.2.4.

4/ Véase, supra, No. 11.2.2.

5/ Por ejemplo, en Bélgica, Francia e Italia.

El límite máximo de las penas, en virtud del proverbio "nulla poena sine lege", debe estar fijado por el texto legal que las establece. Este límite puede ser aumentado por efecto de las circunstancias agravantes previstas por la ley. El establecimiento, por vía legal, de un límite inferior, sin ser indispensable, es no obstante, aconsejable para evitar que el juez sea demasiado clemente, pero éste puede descender por debajo del mínimo legal si admite la existencia de circunstancias atenuantes, dejadas generalmente a su entera apreciación.

Además, los legisladores de numerosos países prevén la posibilidad de infligir condenas de principio, ejecutorias solamente en el caso de una reincidencia por parte del condenado en un plazo determinado (condena condicional, o aplazamiento de la sentencia, que pueden ir acompañadas de medidas probatorias o de vigilancia).

Las penas de multa se pueden infligir no sólo a personas físicas sino también a personas morales (empresas), puesto que éstas disponen de un patrimonio propio 1/. La cuantía de las multas se determina en general libremente por el juez dentro de los límites legales, en función de la gravedad de la infracción, es decir, sobre la base de criterios objetivos. Pero también es posible hacer intervenir criterios subjetivos. Así, la legislación de algunos países escandinavos obliga al juez a calcular el importe de las multas en proporción a los ingresos diarios del condenado, o del volumen global diario de las operaciones si se trata de una empresa 2/.

La gravedad de las sanciones en materia de fraudes alimentarios difiere bastante netamente de un país a otro. En este campo, la evolución del derecho de la alimentación se ha caracterizado, durante los últimos años sobre todo, por una agravación y una diversificación de las penas, que tienen en cuenta los diferentes riesgos, a veces muy graves, en que pueden incurrir los consumidores.

#### 11.3.2. Las penas que afectan a la actividad profesional o al crédito comercial del condenado

La experiencia ha demostrado que las penas más eficaces y las más disuasivas con que se sanciona a los industriales o a los comerciantes, son las que les afectan de manera sensible a su volumen global de operaciones. Estas penas, que tienden a generalizarse en numerosos Estados, son de dos clases:

a. Por una parte, las que tienen por efecto poner en conocimiento de la opinión pública las condenas impuestas. En este caso el crédito comercial del condenado resulta afectado. Los medios utilizados a este efecto consisten en la publicación de la sentencia en uno o varios periódicos determinados por el juez, de forma de que se informe efectivamente a la clientela del condenado, o mediante la colocación de anuncios de una copia de la sentencia, especialmente en la puerta de los almacenes o instalaciones del condenado.

b. Por otra parte, las que tienen por efecto prohibir, suspender o trabar el ejercicio de las actividades profesionales del condenado. Esta categoría de medidas lleva consigo principalmente la retirada del permiso comercial o de la licencia de explotación, el cierre (generalmente temporal) de los almacenes o instalaciones, la suspensión del derecho de ejercer ciertas actividades industriales o comerciales.

A pesar de su eficacia, las medidas de este tipo están consideradas como accesorias y complementarias de las condenas tradicionales de multa y/o de pena de prisión.

---

1/ Véase, *infra*, No. 11.5.

2/ Véase, *infra*, Bibl. I, Bigwood & Gérard, *op.cit.*, Vol. IV Cap. 20, B.2.

11.4. Medidas coactivas de prohibición dictadas para la protección de los consumidores y que sólo accesoriamente tienen carácter de pena

11. 1. Medidas que recaen directamente sobre el objeto del delito o sobre los medios materiales utilizados para cometerlo

Estas medidas, consideradas frecuentemente como sanciones accesorias, tienen en realidad por fin principal la protección del público y la prevención de nuevas infracciones. Son esencialmente medidas de confiscación especial <sup>1/</sup> y de destrucción, inutilización o destino a... otros fines de artículos u objetos confiscados.

La confiscación especial trata en principio de los artículos que ya han sido objeto de un embargo administrativo por parte del servicio de control, que presenta en principio un carácter provisional. Puede recaer también sobre objetos materiales que hayan servido directamente para cometer la infracción: pesos y medidas irregulares, instrumentos de pesado o de desnaturalización, sustancias químicas e incluso, en ciertos casos, vehículos de transporte.

Cuando los artículos embargados y confiscados no presenten ningún peligro para la salud pública o cuando se trate de objetos materiales que sirvan para un uso lícito, el juez puede ordenar la venta en beneficio del Tesoro o adjudicarlos a organizaciones filantrópicas o de caridad que el propio juez designe. En los otros casos, se pronuncia la destrucción o la inutilización de los artículos u objetos embargados.

11.4.2. Requerimientos judiciales, medidas de prohibición o coactivas para asegurar la protección de los consumidores

Se puede incluir entre este tipo de medidas la que se califica de seizure en ciertos países de habla inglesa, especialmente en los Estados Unidos de América. Consiste en que el juez pronuncia la confiscación y, llegado el caso, la destrucción no solamente de los artículos alimenticios embargados por la Administración y que han sido presentados en justicia, sino de todos los lotes de mercancías que contengan el artículo en litigio desde el momento que este haya sido reconocido impropio para el consumo. Sin embargo, si el acusado reconoce los cargos que se le han hecho y ofrece reenvasar de nuevo el producto a sus expensas, de forma que cumpla las disposiciones de la reglamentación, el juez podrá concederle autorización para hacerlo, siempre que esté último considere posible el reenvasado <sup>2/</sup>.

Otra medida coactiva muy desarrollada particularmente en los países de la common law es la de el requerimiento judicial (injunction). Aplicada en el sector alimentario, consiste en intimar judicialmente a toda persona responsable de la producción o de la distribución de un artículo reconocido como falsificado, para poner término a la producción o a la venta de dicho artículo. La consecuencia práctica de un requerimiento judicial de esta clase es obligar al productor o al distribuidor a retirar inmediatamente del comercio el alimento falsificado ("recall") <sup>3/</sup>.

---

<sup>1/</sup> Por oposición a la confiscación general, que recae sobre el conjunto de los bienes del condenado, y que hoy ha desaparecido de la mayoría de las legislaciones.

<sup>2/</sup> Véase el Artículo 304 de la Ley federal relativa a los artículos alimenticios y productos farmacéuticos. Se trata de un caso de reutilización (salvaging) de existencias que han sido embargadas (véase, supra, No. 7.4.3.). Sobre este problema, véase, infra, Bibl. IV-B, Estados Unidos de América: Jacobs, op.cit.

<sup>3/</sup> Véase, supra, No. 10.2.4. e.; véanse, asimismo, las referencias que se citan.

Se puede recordar, finalmente, entre las medidas coactivas, las condenas pecuniarias. Se trata de multas calculadas sobre la base del número de días, semanas o meses de retraso transcurridos en el cumplimiento de ciertas obligaciones legales o de ciertos requerimientos judiciales. Sin embargo, que sepamos, este tipo de medidas no encuentra aplicación, o casi, en el derecho de la alimentación.

#### 11.5. La determinación de la persona penalmente responsable

##### 11.5.1 - Personas físicas

Aparentemente, la designación de la persona responsable penalmente de un delito alimentario se deduce fácilmente del texto legal que lo define. Así, una disposición que prohíba la fabricación o la venta de un artículo alimenticio que contenga un aditivo no autorizado afecta, según el caso, al fabricante o al vendedor de este artículo, o a ambos a la vez. En efecto, el problema es con frecuencia complejo, dado el número muchas veces elevado de intermediarios que, desde el proveedor de materias primas hasta el vendedor al por menor, pueden tener un papel determinante en la composición, la calidad o el envasado de un artículo alimenticio ofrecido a la venta.

A este respecto, en numerosos países los servicios de control tienden a establecer la responsabilidad penal del poseedor de un producto que no satisface los requisitos establecidos por la reglamentación. Si este poseedor es un comerciante, puede sin embargo suceder que ignore el carácter defectuoso del producto, sobre todo si el defecto no es evidente. El problema que se plantea entonces es saber en que medida la ley - o la aplicación jurisprudencial que de ella se haya hecho - impone al poseedor la obligación de verificar el estado de su mercancía y si permite, llegado el caso, sancionar su negligencia 1/.

Sucede lo mismo con el fabricante si éste utiliza materias primas que pueda demostrarse son defectuosas y provocar, por tanto, una alteración sancionable del producto terminado. Es cierto que un industrial dispone de posibilidades técnicas de verificación que le permiten garantizar que su producto es sano y está acondicionado en la forma debida. El comerciante, por el contrario, tanto si es mayorista como minorista, no dispone generalmente de medios de control apropiados. Lo que implica su responsabilidad penal, cuando se trata de productos alimenticios perfectamente conocidos y estimados, es únicamente su obligación de verificar que los productos están, aparentemente, en buen estado y el cuidado que debe observar en aplicar las normas del fabricante relativas a su conservación (por ejemplo, el respeto de la fecha de caducidad si una fecha de esta clase está indicada) 2/.

Por regla general, sin embargo, cuando la infracción tiene por objeto la presentación comercial de un producto y, especialmente, cuando se trata de un etiquetado insuficiente o equívoco, o de una publicidad engañosa, es evidente que el autor material de este envasado - fabricante, importador o mayorista - es quien debe ser perseguido. Cuando, por el contrario, es la composición o la calidad intrínseca del alimento la que constituye la base de la infracción, será lógico remontarse hasta la fuente e inculpar de ello al productor. Sin embargo, en muchos países, cuando se trata de artículos alimenticios procedentes de países extranjeros se considera al importador responsable de aquello que importa. No existiendo un sistema internacional de cooperación judicial y de reconocimiento mutuo de los controles, frecuentemente es imposible llegar hasta el responsable real de las deficiencias comprobadas.

---

1/ Véase, supra, No. 11.2.3.

2/ Sobre este problema, véase, especialmente, infra, Bibl. IV-B, Francia, Fourgoux & Jumel, op.cit., Nos. 16.1. y 16.2.



Las soluciones generalmente adoptadas son, por una parte, el control de los productos importados en las fronteras - pero este control no siempre es eficaz si no existe un Servicio de inspección especializado - 1/ y, por otra parte, la obligación legal de indicar en los envases de los productos el nombre o la razón social del importador 2/, de forma que este último esté considerado como el responsable legal en relación con los defectos eventualmente comprobados. Se llega así, implícitamente, a un sistema bastante próximo al de la "responsabilidad penal en cadena", ya tradicional en otras materias: según este sistema, cuando el fabricante o, en su defecto, el importador es conocido, los intermediarios comerciales y los detallistas sólo pueden ser perseguidos por los hechos que les son directamente y personalmente imputables.

Si el poseedor de un producto falsificado o que no esté conforme con la ley es el agente o empleado de otra persona, será a esta última a la que incumbe, en general, la responsabilidad penal, en razón del deber de vigilancia y de la autoridad que le corresponde ejercer.

#### 11.5.2. Personas morales

En su concepción tradicional, el derecho penal se aplica exclusivamente a los individuos. Así, cuando el productor, el importador o el distribuidor inculcado es una sociedad, las diligencias se dirigen, ante todo, contra el responsable oficial de esta empresa (el director, administrador, etc.), pero esto no excluye que existan responsables subalternos (por ejemplo un jefe de laboratorio) que puedan ser personalmente inculcados por actos o negligencias que la dirección ha podido ignorar.

Si dejamos aparte la pena de prisión, que es individual por naturaleza en su aplicación, se puede comprobar que el desarrollo del derecho de la alimentación (lo mismo que el derecho económico, el derecho mercantil, etc.) ve en nuestros días generalizarse la aplicación de ciertas sanciones, impuestas a las sociedades en tanto que tales: penas pecuniarias (multas), penas que afectan su crédito comercial (publicación de la sentencia), penas relacionadas con el ejercicio de las actividades (cierro de locales, suspensión de actividades industriales o comerciales, retirada de la autorización administrativa, etc.).

#### 11.6. El procedimiento judicial

##### 11.6.1. Aplicabilidad de las normas generales

Las normas de organización judicial, de competencia de los juzgados y de los tribunales, de desarrollo de la acción pública del ejercicio de los derechos de apelación (oposición o recurso) etc., se refieren al conjunto de las infracciones cometidas en el territorio y no preven, pues, un régimen especial en materia de producción y de comercio de los artículos alimenticios. Por lo demás, el principio de la unidad del poder judicial se acomodaría mal a la existencia de juzgados o tribunales particulares para la represión de los fraudes alimentarios.

---

1/ Véase, supra, No. 10.4.

2/ Véase, supra, No. 8.2.1. e.

Existe, sin embargo, una tendencia en ciertos países, de instituir salas (de Audiencias) o sectores, compuestos por magistrados especializados, para permitir una centralización de todos los asuntos relacionados con los fraudes.

#### 11.6.2 Normas particulares

En el campo del procedimiento se han establecido numerosas disposiciones particulares referentes a la represión de los fraudes alimentarios:

- a. Sea debido a las condiciones especiales de comprobación de las infracciones: se trata, principalmente, del procedimiento de actuación pericial contradictoria, del que ya se trató antes 1/.
- b. Sea para la aplicación, por vía judicial, de medidas especiales coactivas, prohibitivas o de requerimientos judiciales, dictados para la protección de los consumidores: procedimientos de seizure, de requerimientos judiciales, de salvaging, igualmente mencionados antes 2/, pero cuyas modalidades particulares, propias de ciertos países determinados, quedan fuera del ámbito del presente estudio.

---

1/ Véase, supra, No. 10.2.5.

2/ Véase, supra, No. 11.4.2.

## 12. LA RESPONSABILIDAD CIVIL EN MATERIA ALIMENTARIA

### 12.1. Como se contrae la responsabilidad

La responsabilidad civil consiste en la obligación de responder de un acto o de una negligencia que ha causado, a una o a varias personas, un perjuicio, denominado igualmente "daño", respecto del cual el derecho establece la reparación.

Este acto o esta negligencia, si se trata de artículos alimenticios, pueden consistir en la no ejecución o la mala ejecución de un contrato (por ejemplo, sobre la entrega de un lote de artículos) o de una obligación de fuente convencional (como la obligación de garantía impuesta al vendedor). La responsabilidad que entonces entra en juego es de naturaleza puramente contractual y como proviene del derecho de los contratos sin presentar ninguna relación directa por el derecho de la alimentación, queda fuera del ámbito del nuestro estudio.

Por el contrario, lo que será objeto del presente Capítulo es la responsabilidad civil no contractual en la medida en que da lugar, eventualmente, en ausencia de todo contrato, a la reparación de un daño alimentario (un perjuicio a la salud o a la buena fe de los consumidores) por aplicación de principios definidos por la ley 1/.

### 12.2. Elementos de la responsabilidad civil no contractual

#### 12.2.1. Los hechos que ocasionan responsabilidad

Dos métodos se ofrecen al legislador que se enfrenta con el problema de determinar en los textos cuales son los hechos que pueden constituir la fuente de una responsabilidad no contractual 2/. El primero - que caracteriza los sistemas de derecho denominados corrientemente "romano-germánicos" - tiende a establecer de manera sistemática, en disposiciones de carácter general, las condiciones fundamentales requeridas para que la indemnización de un perjuicio corra por cuenta del autor del mismo 3/. El segundo método - que es el de los países denominados de "common law" - consiste en desligar de la práctica judicial, para consagrarlas legalmente, categorías concretas de hechos perjudiciales (en inglés: "torts"), que dan lugar a indemnizaciones en favor de la víctima 4/.

Con mucha frecuencia, también, es una infracción de la legislación penal la que ocasiona esta responsabilidad civil. Más particularmente, en materia de fabricación o de comercio de los artículos alimenticios, es corriente que los hechos de los que los particulares

---

1/ Aquí se considera exclusivamente la responsabilidad civil. La responsabilidad comercial, en efecto, incluso cuando es de naturaleza no contractual - por ejemplo, cuando da lugar a la reparación de perjuicios causados a los comerciantes por actos de competencia desleal - presenta sólo relaciones accidentales con el derecho de la alimentación.

2/ Una descripción más detallada de estos dos métodos, por comparación entre los sistemas francés e inglés, aplicados al derecho de los artículos alimenticios, se estudia por E.J. Bigwood y A. Gerard, (véase, infra, Bibl. I, op.cit., Vol. IV, Capítulo 20, Sección II).

3/ Nos encontramos entonces en presencia de lo que el derecho civil de inspiración francesa ("Código de Napoleón") llama la responsabilidad "cuasi-delictiva" o "aquilina".

4/ Así, el derecho inglés de los "torts" prevé un cierto número de delitos civiles específicos, en particular el "tort of negligence", del que los abogados se esfuerzan por probar su existencia cuando reclaman en justicia indemnizaciones pecuniarias.

piden resarcimiento, estén constituidos por actos de engaño, de falsificación, de venta de productos falsificados o tóxicos, etc. En la mayoría de los países no es posible actuar en justicia invocando un hecho que no está sancionado en el campo penal, quedando entendido que este hecho, según el sistema de derecho aplicable, deberá estar acorde con las condiciones generales que originan la responsabilidad cuasi-delictiva, o ser asimilable a un "tort" determinado por la jurisprudencia.

Pero, aparte las diversas técnicas legislativas y las diversas formas de iniciar una acción civil, es posible preguntarse sobre qué reposa en último análisis la obligación de resarcir. Tradicionalmente, esta obligación está fundada en la idea de una falta cometida por el autor del perjuicio. A este respecto, cuando la responsabilidad incumbe a otra persona distinta del autor, es porque la ley considera culpable a esta otra persona de una negligencia en el cumplimiento de un deber de dirección o de vigilancia, dicho de otra forma, como "responsable del hecho ajeno". El común denominador es, pues, la imputabilidad de la persona juzgada responsable; lo que viene a afirmar que la responsabilidad es subjetiva y que todo resarcimiento de un perjuicio debe estar subordinado a la prueba de la falta o de la negligencia invocadas.

Así pues, es difícil, a veces imposible, presentar una prueba de esta clase, sobre todo en el ejercicio de actividades que comportan por sí mismas un riesgo importante (por ejemplo: la explotación de transportes aéreos o de instalaciones nucleares). Llegamos de esta forma a un sistema de responsabilidad objetiva que está consagrado principalmente por convenios internacionales en diversos campos. Según este sistema, la carga de resarcir los daños resultantes de las actividades peligrosas incumbe ipso facto a la empresa explotadora, dentro de límites con un máximo predeterminado, sin que sea necesario buscar o demostrar la existencia de un acto o de una negligencia reprobables cometidas por el explotador o sus dependientes. La responsabilidad se funda en este caso, no en la falta o en la presunción de falta, sino en el riesgo. Este último puede, por supuesto, estar cubierto por un seguro sobre la responsabilidad, en condiciones y límites determinados por la ley.

En el sector alimentario una tendencia reciente querría incluso imponer de oficio, a las empresas que producen o envasan artículos alimenticios, la carga de indemnizar a las víctimas de todo accidente de salud causado por los defectos debidamente comprobados de estos artículos. Esto tiene su origen en una teoría relativa a un nuevo tipo de responsabilidad civil, denominada en inglés la "products liability", que se ha desarrollado principalmente en los Estados Unidos de América; 1/; termina por crear, con respecto a los productos alimenticios transformados o elaborados industrialmente, un sistema perfeccionado de responsabilidad objetiva, que tiene por fin asegurar al consumidor una protección jurídica sin hacer depender ésta de la prueba de la falta del fabricante, del envasador u otro responsable. El resultado obtenido es, en efecto, el mismo que el que se obtiene en virtud de sistemas fundados en una presunción irrefutable de falta 2/ o sobre la idea de incumplimiento de un deber implícito de verificación y de control por parte del responsable 3/.

---

1/ Véase especialmente, sobre este tema: infra, Bibl. IV-A Kessler, op.cit. y Bibl. IV-B, Estados Unidos de América: Condon, op.cit.

2/ Es el caso, principalmente, de la República Federal de Alemania.

3/ Esta tendencia existe en derecho francés y se manifiesta igualmente en el plano penal: véase, supra, No. 11.2.3.

Puede hacerse notar, asimismo, que se está buscando actualmente en muchas instancias internacionales especializadas <sup>1/</sup> una armonización internacional de los principios que regulan la responsabilidad civil de los productores industriales.

#### 12.2.2. El dano alimentario

El perjuicio sufrido por los particulares en el campo aquí considerado consiste, muy frecuentemente, en un perjuicio contra la salud de los consumidores ocasionado por un producto alimenticio defectuoso: una intoxicación, por ejemplo. Por ello, lo que plantea ordinariamente dificultades no es tanto la naturaleza del perjuicio - determinada por un examen médico - como la evaluación de su amplitud y, por consecuencia, el establecimiento del importe de la indemnización que habrá de satisfacerse.

En bastante países la jurisprudencia establece que el daño simplemente previsible, pero cuya realización no es cierta, no deberá dar lugar a resarcimiento; la prueba de la existencia de un perjuicio debe, en este caso, acompañarse de la prueba de su realidad presente.

También es frecuente que los danos que no pueden evaluarse en dinero puedan ser tomados en consideración, por razones de principio o de moralidad; se trata aquí de lo que se denomina el "daño moral" ("nominal damage" en derecho inglés).

#### 12.2.3. El lazo causal entre los hechos y el perjuicio subsiguiente

Para que un daño alimentario pueda dar lugar a indemnizaciones pecuniarias, es necesario, bien entendido, establecer ante el juez que este daño es consecuencia efectivamente del hecho que se considera lo ha ocasionado.

Esto plantea, ante todo, un cierto número de problemas de derecho cuya solución proviene ordinariamente de la práctica jurisprudencial. Se admite, de un modo general, que el perjuicio debe ser la consecuencia necesaria y directa del hecho del que deriva, lo que excluye en principio el resarcimiento del perjuicio indirecto. La dificultad consiste, pues, en determinar, en cada caso particular, si existe o no una relación directa entre el perjuicio sufrido y el hecho invocado (siendo este último, por ejemplo, la consumición de un artículo corrompido o tóxico) o también si el perjuicio puede atribuirse, y en que proporción, a diversas causas acumuladas. Aquí se trata de situaciones de hecho, que no se pueden valorar mas que con la ayuda de comprobaciones efectuadas por expertos.

#### 12.2.4. La persona responsable

Como se ha dicho anteriormente <sup>2/</sup>, la persona responsable puede ser no solamente el autor material del hecho que genera la responsabilidad, sino también quien se encuentre mezclado a título de "civilmente responsable" del hecho ajeno, como consecuencia de deberes particulares de dirección o de vigilancia que su función le impone.

---

<sup>1/</sup> En particular, el Consejo de Europa en Estrasburgo, la Conferencia de La Haya sobre el Derecho internacional privado y el Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (UNIDROIT) en Roma.

<sup>2/</sup> Véase, *supra*, No. 12.2.1.

Derivase de ello que la responsabilidad civil puede incumbir e incumbe muy frecuentemente de hecho a una persona moral, tal como una empresa de producción o de envasado de artículos alimenticios. A este respecto es frecuente que sean inculcados simultáneamente no solamente la sociedad como tal, sino igualmente uno u otro de sus dirigentes o empleados (por ejemplo, un jefe de laboratorio o de fabricación) que hayan cometido actos personales de error grave, de negligencia o de fraude. En este caso la responsabilidad civil de estos últimos puede ser solidaria, lo que abre a la víctima o a sus derecho habientes una acción de indemnización contra uno cualquiera de dichos dirigentes o empleados, pudiendo el demandado dirigirse a continuación contra su o sus corresponsables.

La carga financiera de la responsabilidad puede ser asumida por un organismo de seguros. La ley, sin embargo, puede imponer límites a esta facultad, principalmente por el juego de cláusulas legales de caducidad cuando la responsabilidad provenga de delitos voluntarios o de faltas o negligencias particularmente graves. Sería, en efecto, inmoral permitir a los fabricantes de artículos alimenticios eximirse por anticipado de las consecuencias civiles de su mala fe o de su indiferencia manifiesta hacia la salud de los consumidores. Sin embargo, como lo que importa es que estos últimos estén prevenidos contra los riesgos de insolvencia del responsable en caso de condena civil, es más racional, en dicha hipótesis, permitir al asegurador dirigirse contra él, reclamándole ante los tribunales el reembolso de las indemnizaciones otorgadas a la víctima. Por lo demás, los abusos más graves de ciertos fabricantes o comerciantes solamente podrán evitarse por una ordenación apropiada de las penas represivas 1/.

#### 12.2.5. El beneficiario del resarcimiento del daño

El beneficiario del resarcimiento de un daño alimentario es la persona que ha sufrido el perjuicio. Si la víctima fallece como consecuencia del hecho incriminado (caso de intoxicaciones, especialmente), el perjuicio que habrá de resarcirse es el que han sufrido la familia o las personas que se encontraban a su cargo, a causa del fallecimiento.

Cuando el beneficiario del resarcimiento es una persona moral, se le otorga una indemnización por causa de un perjuicio material preciso, que puede evaluarse en dinero: por ejemplo, un perjuicio al crédito comercial de una sociedad. Sin embargo, si este perjuicio, aunque reconocido por el juez, no puede ser evaluado, podrá pronunciarse una simple condena de principio y la indemnización otorgada resulta puramente simbólica; sucede así en algunos países en favor de las asociaciones de consumidores que reclaman una condena civil en nombre de sus socios, no identificados individualmente.

#### 12.3. La responsabilidad del Estado

Por la misma razón que cualquier otro comitente, el Estado, en muchos países, puede ser reconocido civilmente responsable de toda falta o negligencia grave de sus empleados que hayan causado un perjuicio a terceros. Sin embargo, la puesta en práctica de esta responsabilidad difiere según que los funcionarios u otros agentes del Estado hayan o no actuado en el ejercicio de una función oficial. Solamente en caso afirmativo puede presumirse la inculpación no del agente, si no del propio Estado, que actuó por intermedio de su agente. Como el Estado se presume que debe actuar, en principio, en el interés general, el resarcimiento de los danos provocados por una falta de servicio de sus agentes es, con frecuencia, difícil de obtener, mientras que la petición a este efecto está sometida a normas de admisibilidad muy estrictas.

---

1/ Véase, *supra*, No. 11.3.

Por el contrario, se admite generalmente que el Poder público no puede incurrir en responsabilidad civil por el ejercicio de su poder reglamentario. En apoyo de este principio se alega con frecuencia que el Estado actúa, en este caso, no como una persona civil, titular de derechos y de obligaciones que provienen del derecho privado, sino como persona pública encargada de definir el interés general mediante reglamentos, y de asegurar la protección gracias al poder de coerción de que dispone.

Tal como lo indica una doctrina reciente, parece sin embargo inaceptable "que quien toma la decisión de autorizar o de prohibir, no le incumba ninguna responsabilidad" 1/. Especialmente, la irresponsabilidad del Estado es difícilmente concebible en el caso de que una substancia adicionada a un alimento se compruebe posteriormente que es tóxica después de haber sido inscrita en una lista positiva y, con mayor razón, si se hubiese concedido una autorización en condiciones irregulares 2/. No resulta conforme a la equidad, en efecto, que la responsabilidad de un daño alimentario provocado por un error de apreciación de la Administración, recaiga sobre un industrial que hubiese cumplido escrupulosamente las disposiciones imperativas de la ley o de un reglamento 3/.

Para poner remedio, en una cierta medida, a esta situación poco satisfactoria, se puede preconizar un sistema legal de responsabilidad fundado sobre una idea de riesgo (y no sobre una presunción de falta o de negligencia 4/) y, a título de corolario, proporcionar al fabricante la facultad de asegurarse contra el riesgo en cuestión.

#### 12.4. Normas de competencia judicial y de procedimiento en materia de responsabilidad civil

La actuación judicial en lo que respecta a la responsabilidad civil en materia alimentaria, obedece a normas generales de competencia y de procedimiento aplicables en el conjunto del derecho privado.

Cuando el hecho generador de la responsabilidad no contractual constituye al mismo tiempo una infracción, con respecto a la cual se inicien diligencias judiciales ante un tribunal competente para reprimir tales actos, es necesario, con frecuencia - en los países llamados de "common law" especialmente - que la víctima entable una acción posterior ante un tribunal civil, con el fin de ser indemnizada del perjuicio sufrido. En ciertos Estados, sin embargo, es posible unir la acción civil a la acción planteada ante el juez de lo penal, mediante un procedimiento denominado "constitución de parte civil"; en este caso, el éxito de la acción civil depende del resultado de la acción represiva.

---

1/ Véase, *infra*, Bibl. I, Universidad de Bruselas, *op.cit.*: véase Bigwood, Conclusiones del coloquio sobre el derecho de la alimentación en la Europa de mañana.

2/ Véase, *infra*, Bibl. IV-B, Francia: Fourgoux & Jumel, *op.cit.*, No. 16.3.1.

3/ Para un análisis de esta situación, véase Bigwood y Gérard, (*infra*, Bibl.I, *op.cit.*) Vol. 4, Capítulo 20, Sección II, E.

4/ Véase, *supra*, No. 12.2.1.

Anexo: BIBLIOGRAFIA SUMARIA DEL DERECHO DE LA ALIMENTACION

Indice

	<u>Páginas</u>
I. Obras que tratan la materia en su conjunto	110
II. La obra de los organismos internacionales: selección de publicaciones periódicas, informes y documentos diversos	110
III. Revistas especializadas en derecho de la alimentación	113
IV. Morografías diversas: selección de libros, estudios y artículos	113
A. Derecho internacional y derecho comparado	113
B. Derecho nacional:	115
Alemania (República Federal)	115
Bélgica	115
Canadá	115
Estados Unidos	116
Francia	117
India	117
Italia	117
Japón	117
Reino Unido	117
Suecia	118
Túnez	118
Turquía	118



I. Obras que tratan la materia en su conjunto

Bigwood, E.G., & Gérard, A. Objetivos y principios fundamentales de un derecho comparado de la alimentación, Revista "Alimentaria", Madrid, 2 volúmenes publicados. Existen ediciones en inglés y francés (original) Bale, S. Karger, 4 volúmenes.

Université Libre de Bruxelles, Institut d'études européennes. Actas de un coloquio celebrado en la Universidad el 13 de noviembre de 1964. Bruselas, impresor Clarence Denis, 345 p. Serie "Theses et travaux juridiques", No. 1.

II. La obra de los organismos internacionales: selección de publicaciones jurídicas, informes y documentos diversos

FAO/OIEA/OMS  
1966  
Comité mixto de expertos. Informe relativo a las bases técnicas para la legislación referente a los alimentos irradiados. Roma, FAO, 52 p. (Colección FAO: Energía Atómica, Cuaderno No. 6); y Ginebra, OMS (Serie de informes técnicos No. 316).

AIEO/FAO/OMS  
1973  
Report of a Consultation Group on the Legal Aspects of Food Irradiation, Viena, 20-24 marzo 1972. Viena, OIEA, 32 p. (STI/Doc/59).

BIRPI  
1958  
Les indications de provenance et les appellations d'origine dans la législation de certains pays de l'Union de Paris sur la protection de la propriété industrielle. Berna, Bureaux internationaux réunis pour la protection de la propriété industrielle.

Comité mixto FAO/OMS de expertos en aditivos alimentarios

1963 a 1974  
Informes relativos a las normas de identidad y de pureza para los aditivos alimentarios y evaluación de su toxicidad, Roma, FAO. Serie "Reuniones de la FAO sobre nutrición", Nos.35, 38, 40, 43, 44, 45, 46, 48, 50 y 51.

Comisión del Codex Alimentarius

1962 a 1974  
Informes de las sesiones de la Comisión del Codex Alimentarius. Roma, publicados por la Secretaría del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, FAO (Diez informes, publicados hasta ahora, uno de cada sesión).

Comisión del Codex Alimentarius

1969  
Norma general internacional recomendada para el etiquetado de los alimentos preenvasados. Roma, publicada por la Secretaría del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, FAO, 14 p.

Comisión del Codex Alimentarius

1969  
Código internacional recomendado de prácticas: Principios generales de higiene de los alimentos. Roma, publicado por la Secretaría del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, FAO, 12 p.

Comisión del Codex Alimentarius

1969 hasta la fecha Normas internacionales recomendadas para ciertos artículos alimenticios (leche y productos lácteos, grasas y aceites comestibles, azúcar y productos afines, frutas y vegetales elaborados, alimentos congelados rápidamente, pescado, hongos comestibles, alimentos dietéticos o de régimen). Roma, publicadas por la Secretaría del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, FAO fascículos separados).

Comisión del Codex Alimentarias

1973 Manual de Procedimiento de la Comisión del Codex Alimentarius, 3a. ed. Roma, publicado por la Secretaría del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, 101 p.

Congreso de químicos latinoamericano

1964 Código latinoamericano de alimentos. 2a. ed. Buenos Aires. Sidus S.R.L., 419 P.

FAO  
1952 hasta la fecha Colección Legislativa - Agricultura y Alimentación. Roma, trimestral desde 1952 a 1969, semestral a partir de 1970. Existen, igualmente, ediciones francesa e inglesa. (Selección de leyes y reglamentos relativos a la agricultura y la alimentación, en vigor en los Estados Miembros de la FAO).

FAO  
1956 Principios de la legislación y el control lecheros, por W.A. Lethem. Roma, 74 p. Cuadernos de Fomento Agropecuario, No. 59.

FAO  
1957-1971 Substancias aditivas de los alimentos - Legislación reciente. Roma. Boletín que se publicaba a razón de diez números anuales desde 1957, que dejó de publicarse a partir de 1971. Existían, igualmente, ediciones francesa e inglesa. (Contiene la lista, con comentarios, de las disposiciones legislativas y reglamentarias dictadas en la materia en diversos países del mundo).

FAO  
1959 a 1969 Serie "Inspección y Vigilancia de Aditivos Alimentarios", Roma. Existen, igualmente, ediciones francesa e inglesa (Monografías que exponen las diversas legislaciones nacionales en la materia; los cuadernos aparecidos hasta ahora corresponden a la República Federal de Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, Francia, Países Bajos, Reino Unido y U.R.S.S.).

FAO  
1963 a 1974 Noticario de Nutrición. Roma. Se ha publicado trimestralmente en tres ediciones, española, francesa e inglesa. A partir de 1975 se publica como Revista trimestral de la Alimentación y la Nutrición. Desde 1972 contiene listas de leyes y reglamentos de diversos países sobre los artículos alimenticios.

- FAO  
1965-1966 Disposiciones generales concernientes a la rotulación de los artículos alimenticios; Estudio preparado por la Subdirección de Investigaciones Legislativas de la FAO. Roma, FAO/OMS, 83 p. Documento SP 10/82 (Tirada provisional), + Doc. SP 10/82 (1) (Addendum).
- FAO  
1967 Principes généraux de législation alimentaire; Etude préparée par le Service de législation de la FAO. Roma, FAO/OMS 63 p. Doc. SP 10/30-GPFL (édition révisée).
- FAO  
1967 Principes de base pour l'établissement d'une législation alimentaire. Note préparée par le Service de législation de la FAO. Roma, FAO/OMS, 7 p. Doc. PG/67/5: SP 10/30 GPFL.
- FAO/OMS  
1972 U.N. Conference on Human Environment Stockholm, 1972; Identification, effects and control of contamination through man's food chain (Prepared with contributions from IAEA, and in collaboration with W.R. Moses, consultant). Roma, 35 P. Doc. ESN; Misc. 71/12.
- FAO/OMS  
1973 Lista de aditivos evaluados en cuanto a su inocuidad en el uso alimentario. Roma, 83 p., publicada por la Secretaría del Programa Conjunto FAO/OMS sobre normas Alimentarias, FAO.
- Naciones Unidas 1966 Commission économique pour l'Europe: Normalisation des denrées périssables; Protocole de Genève sur la normalisation des fruits et légumes. Nueva York. Doc. AGRI/WP/1- EUR-STAN-8/Rev.1.
- Naciones Unidas  
1972 Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, tenue à Stockholm du 5 au 16 juin 1972. Nueva York. 124 p. + Annexes (Doc. A/CONF. 48/14). Véase, especialmente, la recomendación No. 82 sobre la normalización y el control alimentarios.
- OMS  
1948 Recueil international de législation sanitaire. Ginebra. Publicado desde 1948, trimestral desde 1951. Existe igualmente en edición inglesa. (Contiene una selección de leyes y reglamentos sanitarios, estudios de legislación sanitaria comparada, informaciones bibliográficas).
- OMS  
1971 Normes internationales applicables à l'eau de boisson. Ginebra.

### III. Revistas especializadas en derecho de la alimentación

Food Drug Cosmetic Journal. Mensual. Ha llegado al Volumen 30 a primeros de 1975. Publicado por Commerce Clearing House Inc., Chicago, Estados Unidos de América.

Rassegna di diritto e tecnica della alimentazione. Mensual. Ha llegado al décimo año a primeros de 1975. Franco Angeli ed., Milán, Italia.

Zeitschrift für das Gesamte Lebensmittelrecht. Trimestral. Ha comenzado a publicarse en 1974. Deutscher Fachverlag, Frankfurt, República Federal de Alemania.

### IV. Monografías diversas: selección de libros, estudios y artículos

#### A. Derecho internacional y derecho comparado

Bigwood, E.J., & Gérard, A. De la nécessité, en vue de leur harmonisation sur le plan international, d'une réforme de structure des législations nationales destinées à préserver la qualité des produits alimentaires. Cahiers du CENECA. número especial, París. 3:80.  
1969

Bigwood E.J., & Gérard, A. Essai d'une doctrine sur les additifs du point de vue international. Vita. Bruselas (número de enero).  
1970

Bigwood E.J., & Gérard, A. The Cultural and Social Foundations of Food Law. Food Drug Cosmetic Law Journal, 7: 296.  
1971

Bigwood E.J. What is a Dietetic Food? Food Drug Cosmetic Law Journal. 1: 13.  
1972

David, R. L'unification ou l'harmonisation législative sans engagement international. Annuaire UNIDROIT 1967-1968. Roma, 2: 77.  
1969

Dobbert, J.P. Le Codex Alimentarius: Vers une nouvelle méthode de réglementation internationale. Annuaire français de droit international, p. 677.  
1969

Eckert, D. Lebensmittelgesetzgebung heute. Deutsche Lebensmittel-Rundschau, 1: 25.  
1973

Gérard, A. Problèmes actuels du droit de l'alimentation. Scienza della alimentazione, 4: 151.  
1970

Gérard, A. Réglementations du Marché Commun en matière de substances alimentaires. Rassegna di Diritto e Tecnica della alimentazione 5/6: 185-215.  
1972

Herschdoerfer, S.M. Quality control in the food industry. Londres. Academic Press Inc. 3 vols.  
1967-1972

Israel Program for Scientific Translations. European Food Legislation; selected chapters of food legislation from Denmark, the Netherlands, Switzerland, Belgium and Austria. Jerusalén, 289 p.  
1970

Karl, P.M. Food Laws and their influence on international trade. Food Drug Cosmetic Law Journal, 10: 453-459.  
1970

- Kermode, G.O. et McNally, H.J. Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias - 1973  
Comisión de Codex Alimentarius, Noticiario de Nutrición de la FAO, 11:1.
- Kessler, F.  
1967  
Products Liability: The Yale Law Journal. 887-938.
- Keutgen, G.  
1970  
L'harmonisation des législations relatives aux denrées alimentaires dans le cadre de la CEE. Revue de droit international et de droit comparé, 1: 7.
- Klein, G.  
1969  
Evolution des lois et réglementations nationales: Leur application dans la pratique et leur harmonisation dans un cadre européen international. Cahiers du CENECA, número especial. París, 3: 64.
- Malintoppi, A.  
1969  
Les relations entre l'unification et l'harmonisation du droit et la technique de l'harmonisation ou de l'unification par la voie d'accords internationaux. Annuaire UNIDROIT 1967-1968. Roma, 2:43.
- Messer, O.  
1972  
Travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de la protection du consommateur et du droit alimentaire. Rassegna di diritto e tecnica della alimentazione. 11/12: 528-531.
- Piccinino, R.  
1972  
Per una carta alimentare internazionale. Rassegna di diritto e tecnica della alimentazione. 11/12: 520-523. Publicado igualmente en francés, bajo el título "Pour une charte alimentaire internationale" Interlex, Montreal, noviembre 1972, p.2.
- Piccinino, R.  
1974  
L'armonizzazione del diritto alimentare nella C.E.E. (La armonización del derecho de la alimentación en la C.E.E. ). Rassegna di diritto e tecnica della alimentazione, 5/6: 237-258.
- Rabaglietti, G.  
1972  
Tentativo di inquadramento di una disciplina giuridica concernente l'alimentazione (Verso un Codice regionale dell'alimentazione?). [Ensayo de delimitación de un estatuto jurídico de la alimentación. (¿Hacia un Código regional de la alimentación?)]. Giurisprudeza agraria italiana, 19 (11): 589-594.
- Rochize, Mme.  
1973  
Législation comparée de l'emploi des edulcorants artificiels. Dans Commission internationale des industries agricoles et alimentaires, Paris. Informes presentados al Simposio de Sarrebruck sobre algunos aditivos naturales y sintéticos en la alimentación del hombre.
- Schmithoff, C.M.  
1969  
The unification or harmonization of law by means of standard contracts and general conditions. Annuaire UNIDROIT 1967-1968, Roma, 2: 95.
- Shubber, S.  
1972  
The Codex Alimentarius Commission and International Law. The International and Comparative Law Quarterly. 21 (4): 631-635.

- Souverain, R.  
1972  
Législation française et positions des organismes internationaux vis-à-vis des additifs aux aliments. Industries agricoles et alimentaires 89(9/10): 1409: 1423.
- Van Arcken, D.J.  
1969  
Conception de la notion de qualité: les législations et réglementations nationales et internationales. Cahiers du CENECA. numéro especial, Paris 3-211.
- Weill, G.  
1969  
Le Codex Alimentarius. Coopération technique, Paris 39-45.
- Zimmerman, J.G.  
1969  
International food law developments in the past decade. Food Drug Cosmetic Law Journal, 4: 184-194.
- Zimmerman, J.G.  
1971  
International Aspects of Food and Drug Legislation: Selected Bibliography of Publications in the English Language. Food Drug Cosmetic Law Journal. 7: 303-321.
- Zimmerman, J.G.  
1972  
Harmonization of Food Laws and Food Standards in Latin America. Food Drug Cosmetic Law Journal. 10: 645-650
- B. Derecho nacional
- Alemania (República Federal)
- Bemme, H.  
1967  
Lebensmittelrecht. Gottinga. Otto Schwartz & Co. ed.
- Franck, R. & Nüse, K.H.  
1965  
Deutsche Lebensmittelbuch. Berlín. C. Heymans ed.
- Gödge, W.  
1973  
Präventive und repressive Massnahmen bei der Herstellung, Abfüllung und Kontrolle von Lebensmitteln. Deutsche Lebensmittel Rundschau, 1: 60.
- Klein, G. & Rabe, H.G. & Weiss, H.  
1966  
Lebensmittelgesetz und Lebensmittelrechtliche Verordnungen. 3a ed. Hamburgo. B. Behr ed. 2 vols.
- Schulze, H.  
1969  
Grundsätze des Lebensmittelrechts. Munich, 206 p., Verlag UNI-Druk ed.
- Weiss, H. & Kiesgen, K.H.  
1974  
Lebensmittelrecht für den Einzelhandel. Francfort, 212 p. Deutscher Fachbuchverlag ed.
- Bélgica
- Gérard, A.  
La réglementation des denrées alimentaires. Dans: La protection de l'environnement et des consommateurs. Bruselas, F. Larcier ed. (En preparación).
- Canadá
- Curran, R.E.  
1953  
Canada's Food and Drug Laws. Chicago. Commerce Clearing House, ed. (Food Law Institute Series).

Estados Unidos de América

- Austern, H.T.  
1971 The Formulation of Mandatory Food Standards. Food Drug Cosmetic Law Journal. 9: 376-434.
- Byerley, W.E.  
1974 Food Labelling. Food Drug Cosmetic Law Journal, 5: 229.
- Charlton, F.J.  
1972 Food Advertising: Yesterday, Today and Tomorrow. Food Drug and Cosmetic Law Journal, 4: 226-233.
- Cody, W.P.  
1970 New Foods and the Imitation Provisions of the Food Drug and Cosmetic Act. Food Drug Cosmetic Law Journal, 5: 220-235.
- Condon, W.J.  
1974 Products Liability 1973. Food Drug Cosmetic Law Journal, 5: 288.
- Corrigan, J.C.  
1971 The Poison Prevention Package Act. Food Drug Cosmetic Law Journal. 10: 447-452.
- Dierson, F.T. & Dunn, C.W.  
1955 Products Liability Cases. Chicago. Commerce Clearing House Inc. (Food Law Institute Series).
- Dunn, C.W.  
1958 Legislative Record of 1958 Food Additives Amendment to Federal Food Drug and Cosmetic Act. Chicago. Commerce Clearing House Inc. (Food Law Institute Series).
- Food Drug Cosmetic Law Reporter.  
Chicago. (Loose-leaf publication). Commerce Clearing House Inc. 4 vols.
- Golle, H.A.  
1968 The FDA Self Certification Program. Food Drug Cosmetic Law Journal, 23: 236.
- Gunderson, F.L.  
1963 Food Standards and Definitions in the United States: A Guidebook. New York Academic Press, 269 p.
- Jacobs, T.H.  
1971 An Analysis of the Application of the Salvaging Provisions of Food Drug and Cosmetic Act of 1938. Food Drug Cosmetic Law Journal, 6: 240.
- Kaplan, A.H.  
1972 Safety of GRAS Status: or Has the GRAS List Gone to "Pot"? Food Drug Cosmetic Law Journal, 2: 238.
- Kasperson, R.W.  
1974 Recalls Revisited: Food Drug Cosmetic Law Journal, 5:242.
- Kleinfeld, V.A. & Kaplan, A.H.  
1962-1965 Federal Food Drug and Cosmetic Act. Chicago, Commerce Clearing House Inc. (Véase, especialmente, Vol. 1958-1960 y Vol. 1961-1964).
- Thain, G.J.  
1971 Consumer Protection in Advertising: the FTC response Food Drug Cosmetic Law Journal, 12: 609-626.

### Francia

- Dehove, R.A.  
1970 La réglementation des produits alimentaires et non alimentaires: Répression des fraudes et contrôle de la qualité. 7a ed. París. Commerce-éditions. 1096 p.
- Fourgoux, J.C. & Cheftel H.  
1963 Statut juridique des produits alimentaires conservés. París. Attil ed., 625 p.
- Fourgoux, J.C. & Jumel, G.  
1968 Traité de droit alimentaire. París. Sté Frantec, 215 p.
- Toubeau, M.  
1957 Fraudes et falsifications: Une lutte d'un demi-siècle. Nancy. Levrault ed. 222 p.
- Vivez, J.  
1970 Les fraudes, 2a ed. París. Presses universitaires de France (Colección "Que sais-je?").

### India

- Iyengar, N.V.R. & Sur, B.K.  
& Kale, G.T.  
1954 Indian Food Laws: A Summary of the existing Standards and Specifications as adopted by different States in India. Mysore. Central Food Technological Research Institute. 220 p.

### Italia

- Bernio, M. & Cormio, B.  
1971 La legislazione alimentare (Le frodi alimentari). (La legislación alimentaria. Los fraudes alimentarios) 2a ed. Milán, 1499 P.
- Naso, F.  
1968 La nuova legislazione sulla disciplina igienico-sanitaria della produzione e vendita delle sostanze alimentari e delle bevande. (La nueva legislación sobre el régimen higiénico-sanitario de la producción y venta de los artículos alimenticios y las bebidas) Roma. Bizzarri ed.
- Piccinino, R.  
1968 I delitti contro la salute pubblica (Los delitos contra la salud pública). Milán. Franco Angeli ed.

### Japón

- Food Chemistry Division,  
Ministry of Health and Welfare -  
1973 Food Sanitation Law - Food Additives in Japan. Tokio, 3a ed. revisada, 87 p.

### Reino Unido

- Allen, R.J.  
1969 La qualité des produits alimentaires: législation et autres facteurs de qualité. Chaiers du CENECA (número especial). París, 188 p.
- Amos, A.J.  
1960 Pure Food and Pure Food Legislation. Londres, Butterworth ed.
- Food Manufacturers Federation  
Inc. -  
1973 Food Labelling - A Guide to Statutory Requirements. 2a ed. Londres, 47 p.



- O'Keefe, J.A.  
1956 Bell's Sale of Food and Drugs. 13a ed. Londres, Butterworth, 2 vols.
- Woodhouse, P.  
1971 Control of Television Advertising in Great Britain, Food Drug Cosmetic Law Journal, 8: 328-333-
- Sueoia
- Augustinsson, B.  
1970 Sweden's New Food Legislation. Food Drug Cosmetic Law Journal. 8: 332-386.
- Túnez
- Miladi, S. & Arradi, A.  
1970 La législation alimentaire en Tunisie. Túnez, Publicada por el Institut national de nutrition et de technologie alimentaire. 398 p.
- Turquía
- Ileri, A.  
1964 Notlu-Sistemotik gida maddeleri mevzuati (Guía sistemática de la legislación alimentaria). Istanbul. Aydim Gü'ller Kitabevi ed.