

# SOBRE EL RANGO DEL DECRETO Nº 525 MEDIANTE EL CUAL SE DICTA EL REGLAMENTO GENERAL DE ALIMENTOS

**Miguel Ángel Basile Urizar**

*Abogado*

*Resumen: El presente estudio tiene como objeto determinar cuál es el rango del Decreto Nº 525 mediante el cual se dicta el Reglamento General de Alimentos emitido bajo el gobierno de la Junta Militar de Gobierno de la República de Venezuela de 1958, a los fines de poder concluir si vulnera o no la garantía de la Reserva de Ley y en consecuencia si adolece de inconstitucionalidad o no, en vista de que establece restricciones a la manufactura y comercialización de alimentos y materiales que entran en contacto con alimentos, sin que hubiese, para el momento de su publicación en Gaceta Oficial, una norma de rango legal que previera esas restricciones, siendo, en apariencia una norma de rango sub legal, y por cuanto la jurisprudencia ha afirmado, en casos análogos, que esos Reglamentos tienen rango legal y por ende no estarían viciados de inconstitucionalidad.*

*Palabras clave: Reglamento General de Alimentos; Junta Militar de Gobierno de la República de Venezuela de 1958; salud; alimentos.*

*Abstract: This study aims to determine the range of Decree No. 525 whereby the General Food Regulations is issued under the rule of the military government of the Republic of Venezuela in 1958, in order to conclude whether it infringes the guarantee of the Act Reserve and therefore if it is unconstitutional or not, given that it establishes restrictions on the manufacture and marketing of food and materials that come in contact with food, without any, for the time of its publication in the Official Gazette, a legal rule providing for such restrictions, being apparently a regulation of sub legal range, and because the Court has stated,*

*in such cases, these regulations have legal status and therefore would not be tainted with unconstitutionality.*

*Keywords: General Food Regulations; military government of the Republic of Venezuela in 1958; health; food.*

Recibido: 16 de julio de 2014      Aceptado: 19 de agosto de 2014

## SUMARIO

### Introducción

1. Sobre el contexto histórico en el cual se dictó el RGA
2. Sobre el fundamento a partir del cual se dictó el RGA
3. Sobre el criterio jurisprudencial según el cual se podría afirmar que el RGA cumple con las garantías constitucionales
4. Conclusión

## INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene como objeto determinar cuál es el rango del Decreto N° 525 mediante el cual se dicta el Reglamento General de Alimentos<sup>1</sup> (en adelante “RGA”), publicado bajo el gobierno de la Junta Militar de Gobierno de la República de Venezuela de 1958 (en adelante “Junta de Gobierno”) a los fines de poder concluir si vulnera o no la garantía de la Reserva de Ley y en consecuencia si adolece de inconstitucionalidad o no.

Ello por cuanto el RGA establece restricciones a la manufactura y comercialización de alimentos y materiales que entran en contacto con alimentos<sup>2</sup>, sin que hubiese, para el

1 Gaceta Oficial N° 25.864 Ordinario de 16 de enero de 1959.

2 Artículo 7. Se prohíbe la importación, depósito y venta de alimentos adulterados, entendiéndose por tales, aquellos que por hechos imputables a sus fabricantes, importadores, almacenistas, expendedores o a cualquier otra persona, no presenten características idénticas a las que sirvieron de base para la autorización sanitaria, si se trata de alimentos registrados, o no reúnen los requisitos exigidos por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, si se trata de alimentos no registrados.

Artículo 12. Los establecimientos, expendios y vehículos a que se refiere el artículo anterior no podrán funcionar sin el correspondiente permiso de la autoridad sanitaria local. Este permiso deberá ser renovado cada año.

Artículo 22. Todas aquellas personas empleadas en la elaboración, depósito, expendio o transporte, y en general todas las que tengan contacto directo con los alimentos, sin ser los consumidores de ellos, deberán estar provistas del Certificado de Salud expedido por la autoridad sanitaria.

Véase Polanco Alcántara, Tomás, *Derecho Administrativo Especial*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012, pp. 45-47.

momento de su publicación en Gaceta Oficial, una norma de rango legal que previera esas restricciones, siendo, en apariencia una norma de rango sub legal. Lo anterior, sería suficiente para afirmar que se vulnera la garantía de Reserva de Ley a los efectos de limitar el derecho de libertad económica o de empresa<sup>3</sup>, sin embargo el Tribunal Supremo de Justicia en la Sala Político Administrativa ha sostenido, en casos similares al RGA y que comentaremos con mayor detenimiento en el presente estudio, que aquellas normas reglamentarias que hayan sido dictadas por la Junta de Gobierno y otros gobiernos de facto tienen rango de ley y en consecuencia no violarían la garantía de Reserva de Ley relativa a las limitaciones al derecho a la libertad económica o de empresa, por lo que no adolecerían de inconstitucionalidad.

Ahora bien, sin perjuicio de que a partir del criterio jurisprudencial antes mencionado se pudiese afirmar que el RGA no está viciado por inconstitucionalidad, consideramos pertinente analizar con detenimiento si en efecto cumple o no con la garantía constitucional antes referida y si el criterio jurisprudencial antes mencionado se puede aplicar válidamente al caso de la RGA o si en todo caso no es sostenible.

Consideramos pertinente realizar el análisis antes expuesto ya que, aun cuando se trata de una norma de vieja data y ya hay un pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia, para un caso análogo, tiene una importancia fundamental desde una perspectiva jurídica y práctica. En efecto, a partir del RGA derivan normas<sup>4</sup> que a su vez desarrollan sus limita-

---

3 En tal sentido Gustavo Grau Fortoul ya ha planteado las mismas consideraciones que motivan el presente trabajo (Grau Fortoul, Gustavo, "Normas Covenin, Codex Alimentarius y reglamentaciones técnicas", trabajo inédito).

4 Resolución N° 14.651 de 27 de octubre de 1976 mediante el cual se determinan las características que deben tener los alimentos para regímenes especiales (Gaceta Oficial N° 31.106 Ordinario de 9 de noviembre de 1976). Resolución N° SG-081 de 11 de marzo de 1996 mediante el cual se dictan las Normas Complementarias del Reglamento General de Alimentos

ciones en materia de salud de los alimentos y se han dictado actos en ejercicio de las potestades que establece. Por lo tanto, en caso de que concluyéramos que se trata de una norma que vulnera la garantía constitucional de la Reserva de Ley una de las posibles consecuencias, desde una perspectiva jurídica, sería que el RGA adolece de inconstitucionalidad y se deba declarar su nulidad<sup>5</sup>.

Precisado el objeto y la pertinencia del presente estudio, para poder lograr el cometido antes explicado analizaremos (i) el contexto histórico en el cual el RGA fue publicado en Gaceta Oficial; (ii) el fundamento a partir del cual se dictó el RGA y si es cónsono con la garantía constitucional de la Reserva de Ley; y (iii) el precepto jurisprudencial según el cual se podría afirmar que el RGA cumple con las garantías constitucionales.

## 1. SOBRE EL CONTEXTO HISTÓRICO EN EL CUAL SE DICTÓ EL RGA

Según Álvarez Feo para los inicios del siglo XX la intervención del Estado venezolano en las actividades de los particulares con el fin de lograr, conservar y mejorar la salud se limitaba

---

(Gaceta Oficial N° 35.921 Ordinario de 15 de marzo de 1996); Resolución N° SG-403-96 de 9 de septiembre de 1996, mediante el cual se dictan los Requisitos para el Otorgamiento de Permiso Sanitario de los Establecimientos y Vehículos para Alimentos (Gaceta Oficial N° 5.097 Extraordinario de 18 de septiembre de 1996); Resolución N° SG-457-96 de 4 de noviembre de 1996 mediante el cual se dictan las Buenas Prácticas de Fabricación, Almacenamiento y Transporte de Alimentos para Consumo Humano (Gaceta Oficial N° 36.081 Ordinario de 7 de noviembre de 1996).

5 Escapa al objeto del presente estudio determinar si una vez concluido que el RGA adolece de inconstitucionalidad deba declararse su nulidad con efectos hacia el pasado o no. En todo caso, ese cuestionamiento amerita un estudio aparte.

principalmente a prevenir y controlar las enfermedades, sean o no contagiosas<sup>6</sup>.

Tal circunstancia se debió a que la regulación sanitaria de alimentos en Venezuela tuvo poco desarrollo hasta mediados del siglo XX, tal y como Myrla Linares Alemán expone en los siguientes términos:

(...) “en 1916 se dicta un Reglamento de Sanidad Nacional”  
(...) que se consideró “muy avanzado para su época; entre sus previsiones estaba” (...) “el punto de partida sobre el control de los alimentos”.

(...)

“No fue sino hasta muy entrado el siglo XX, en 1941, cuando aparece en Venezuela el primer estatuto jurídico específico para regular los alimentos, con la aprobación del Reglamento sobre Alimentos y Bebidas, de fecha 17 de marzo de 1941. Dicho texto vino a derogar las disposiciones sobre la misma materia contenidas en el Reglamento de Sanidad Nacional de 1916. Durante los 25 años de vigencia de este último, fue completado con otros tres Reglamentos y quince Resoluciones especiales, de la fusión de este arsenal se tomaron las bases del Reglamento sobre Alimentos y Bebidas”<sup>7</sup>.

(...)

“El Reglamento sobre Alimentos y Bebidas de 1941 representaba a nuestro juicio un verdadero código bromatológico. En sus 348 artículos se hacen minuciosas especificaciones sobre todos los aspectos y procesos inherentes a lo que acertadamente se ha llamado cadena alimentaria”<sup>8</sup>.

---

6 Álvarez Feo, Federico, “Curso de Derecho Administrativo”, *Textos Fundamentales del Derecho Administrativo*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2010, pp. 216-216

7 Véase además a Vegas, Germán, *La Higiene y el Derecho en Venezuela*, Editorial Elite, Caracas, 1942, p. 158.

8 Linares Alemán, Myrla, *Los Fraudes en los Alimentos*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981, pp. 26-27.

En este sentido, en el ordenamiento jurídico venezolano a los mediados del siglo XX sí contaba con una previsión normativa que restringiera el comercio de alimentos con fines de mantener la salud. Sobre el particular Hernández Ron describe la actividad de policía administrativa que se ejercía en tal sentido, en los siguientes términos:

“Deberá también la policía sanitaria intervenir en la cuestión de alimentos, cuyo principal objeto es evitar que el deseo del lucro haga que los mercaderes puedan alterar las materias primas necesarias para la existencia de los habitantes. En este policía la misión de la Administración tiene un doble carácter: de un lado procurar la salubridad pública y de otro impedir el fraude. De aquí que sobre todo en la policía de mercados públicos y en los sitios de producción, ejerza una intervención directa y tenga facilidades para contrastar las pesas y medidas, vigilar las ventas y, por tanto, garantizar al vecindario de que le dan lo que pide y en la cantidades que pide. Téngase además presente que la adulteración de materias alimenticias, medicinas u otros efectos destinados al comercio, constituye un delito contra la conservación de los intereses públicos y privados”<sup>9</sup>.

Es en el contexto antes descrito en el cual el 23 de enero de 1958 el General Marco Pérez Jiménez huye de Venezuela y se constituye, mediante Acta Constitutiva<sup>10</sup> publicada en Gaceta Oficial, la Junta de Gobierno.

La Junta de Gobierno estaba inicialmente constituida por Wolfgang Larrazábal, como su Presidente, Carlos Luis Araque, Pedro José Quevedo, Roberto Casanova y Abel Romero Villate. Sin embargo, inmediatamente Roberto Casanova y Abel Romero Villate abandonan su cargo en razón de que estaban

---

9 Hernández Ron, José, *Tratado Elemental de Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial Las Novedades, Caracas, 1944, p. 240-241.

10 Gaceta Oficial N° 25.567 Ordinario de 23 de enero de 1958.

vinculados con el régimen anterior y en su lugar se incorporan Blas Lamberti y Eugenio Mendoza.

Posteriormente, tal y como lo describe Brewer-Carías, la Junta de Gobierno fue “ampliada en su integración y transformada en Junta de Gobierno, con la participación de civiles”, (...) e incluso “en la «Ratificación de Principios»” (...) “se precisaron los términos del ordenamiento jurídico de la República y de su establecimiento en la siguiente forma” (...):

“Fue en principio esencial de la Constitución de la Junta de Gobierno enrumbar el país hacia un Estado democrático de derecho. A tal efecto, se mantuvo en plena vigencia el ordenamiento jurídico nacional, el cual sólo sería modificado por las normas generales y particulares que aconsejare el interés de la República, mediante Decretos refrendados por el Gabinete Ejecutivo.

Conforme al espíritu del Acta Constitutiva, ha sido criterio unánime de la Junta de Gobierno y del Consejo de Ministros el usar con discreción de las facultades de carácter legislativo...<sup>11</sup>”

El entorno existente para la época y el papel que cumplió la Junta de Gobierno se puede resumir en los siguientes términos:

“La Junta de Gobierno deberá sortear, como todo régimen de facto, 2 obstáculos: el desbordamiento de la calle y las tentativas de reacción, mayormente militares. Lo primero no será demasiado difícil, puesto que los partidos políticos, resurgidos con un gran poder después de 2 lustros de clandestinidad, son respetados y acatados y sus líderes conservan intacto su prestigio. Por otra parte, el presidente de la Junta, el contraalmirante Wolfgang Larrazábal, goza de una

---

11 Brewer-Carías, Allan, *Historia Constitucional de Venezuela*, Tomo II, Editorial Alfa, Caracas, 2008, pp. 20-21.



gran popularidad entre las masas caraqueñas y su sola presencia logra aquietarlas con facilidad” (...). Aun cuando ello no implicara que no hubiesen sus dificultades. “Al alejarse los peligros golpistas, las fuerzas políticas recuperan, en cierta forma, su identidad. Se abandonan las ilusiones de un «candidato único» de todas las fuerzas políticas a la Presidencia de la República y se inicia una campaña electoral” (...). “Larrazábal debe abandonar la presidencia de la Junta para poder participar en la campaña electoral como candidato. Se posesiona entonces de la presidencia (13.11.1958) el secretario de la Junta, Édgar Sanabria, profesor de derecho romano en la Universidad Central de Venezuela, consultor de instituciones eclesiásticas y con fama de excéntrico”. Las elecciones se celebran en diciembre de 1958 en las que gana Rómulo Betancourt “por un amplio margen”<sup>12</sup>.

El 16 de enero de 1959, la Junta de Gobierno, bajo la presidencia de Edgar Sanabria, emite el RGA y lo publica en la Gaceta Oficial, derogando así el Reglamento sobre Alimentos y Bebidas<sup>13</sup>. Cabe destacar que, de acorde a Myrta Linares Alemán, el RGA constituyó un desmedró en la regulación de los alimentos en Venezuela, en lo que respecta al derogado Reglamento sobre Alimentos y Bebidas<sup>14</sup>, ya que en términos técnicos era mucho más completo.

---

12 Fundación Empresas Polar, *Diccionario de Historia de Venezuela*, Tomo II, Exilibris, Caracas, 2010, p. 851-852.

13 Gaceta Oficial N° Extraordinario de 29 de abril de 1941.

14 “Pero, a pesar de tan elogiosos comentarios, el Reglamento fue derogado y reemplazado por un conjunto de normas sobre las cuales no existen, como veremos más adelante, las mejores opiniones. Sería interesante conocer las razones que llevaron al legislador a derogar en 1959 el Reglamento sobre Alimentos y Bebidas y sustituirlo por el actual, pero ninguna justificación o explicación hemos encontrado en las Memorias y Cuentas del Ministerio de Sanidad de los años 1958-59, cuando estaba en proceso la nueva reglamentación. Tampoco apareció en los diarios de mayor circulación de la época ninguna reseña sobre la reforma reglamentaria” (Linares Alemán, Myrta, *Los Fraudes en los Alimentos*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981, p. 28).

Un mes después de la publicación del RGA, en concreto el 13 de febrero de 1959, Rómulo Betancourt asume la presidencia de la República para el período 1959-1964.

## 2. SOBRE EL FUNDAMENTO A PARTIR DEL CUAL SE DICTÓ EL RGA

A los fines de dictar el RGA, la Junta de Gobierno se fundamentó, tal y como se desprende del encabezado de la norma comentada, en el:

(...)“uso de las atribuciones que le confiere su Acta Constitutiva y de conformidad con la atribución 2° del artículo 108 de la Constitución Nacional, y del artículo 10 de la Ley de Sanidad Nacional, en Consejo de Ministros” (Resaltado, subrayado y cursiva nuestra).

Si analizamos el extracto antes citado podremos observar que en *primer lugar* se fundamentó en las atribuciones establecidas en el Acta Constitutiva a favor de la Junta de Gobierno. En tal sentido, conviene hacer unos breves comentarios sobre las disposiciones contenidas en esa norma.

Al respecto, observamos que el Acta Constitutiva estipulaba, en el artículo 3, lo siguiente:

“Artículo 3. Se mantiene en plena vigencia el ordenamiento jurídico nacional, en cuanto no colida con la presente Acta Constitutiva y con la realización de los fines del nuevo Gobierno, a cuyo efecto la Junta Militar dictará mediante Decreto refrendado por el Gabinete Ejecutivo, las normas generales y particulares que aconseje el interés de la República, inclusive las referentes a nueva organización de las ramas del Poder Público” (Resaltado, subrayado y cursiva nuestra).

Del artículo antes transcrito observamos que como *primer punto* no hay ninguna derogación del ordenamiento jurídico

vigente para la fecha. En consecuencia las disposiciones contenidas en la Constitución de 1953<sup>15</sup> y demás normas eran perfectamente aplicables y exigibles.

Entre las disposiciones contenidas y vigentes del ordenamiento jurídico venezolano de la época, nótese que el artículo 28 de la Constitución indicaba expresamente que *“todos tienen el derecho de hacer lo que no perjudique a otro y nadie está obligado a hacer lo que la Ley no ordene ni impedido de ejecutar lo que ella no prohíba”* (resaltado, subrayado y cursiva nuestra). Esa disposición contemplaba lo que la doctrina denomina el principio de vinculación positiva a la Ley y que sigue estando reconocido en el artículo 137 de la Constitución de 1999<sup>16</sup> según el cual los particulares pueden realizar cualquier tipo de actuación que no esté prohibida por la Ley, en contraposición al Estado que sólo puede actuar en la medida de que la Ley lo autorice.

Adicionalmente, la Constitución de 1953 establecía, en el artículo 35, el reconocimiento a lo que hoy se denomina la libertad económica o de empresa en los siguientes términos:

“Artículo 35. Se garantiza a los habitantes de Venezuela:

(...)

12. La libertad de industria y comercio, conforme a las leyes”.

Del extracto antes transcrito se deduce, que el ejercicio de ese derecho por parte de los particulares sólo podrá ser limitado por una Ley o al menos una norma de rango legal. Se trata de la consagración de la garantía de la Reserva de Ley que pesa sobre las limitaciones o restricciones a los derechos constitucionalmente reconocidos, sea por cualquiera de las vías que tiene a su disposición y en caso contrario se tendría como inconstitucional y acarrearía su nulidad. Cabe destacar que para que la garantía de la Reserva a la Ley se respete se ha

15 Gaceta Oficial N° 372 Extraordinario de 15 de abril de 1953.

16 Gaceta Oficial N° 5.908 Extraordinario del 19 de febrero de 2009.

interpretado que basta con que la Ley establezca la restricción pudiendo delegar en la potestad reglamentaria su desarrollo, en tanto éste mantenga una relación de conformidad. Tal interpretación puede ser sostenida si tomamos en consideración que esa norma constitucional poco ha variado<sup>17</sup> en el fondo y esa conclusión ha sido sostenida por doctrina<sup>18</sup>.

Como *segundo punto*, el Acta Constitutiva condiciona la vigencia del ordenamiento jurídico a que éste no colide con el contenido de la (i) misma Acta Constitutiva y (ii) y con la realización de los fines del nuevo Gobierno.

En este sentido, las potestades que el Acta Constitutiva atribuye a la Junta de Gobierno no colidan con aquellas establecidas en el ordenamiento jurídico, bajo el entendido de que esa Junta de Gobierno asume las atribuciones del Poder Ejecutivo por la Constitución de 1953. Entre ellas, como señalaremos más adelante, está la de reglamentar las Leyes.

Asimismo, en cuanto a los fines del nuevo Gobierno recordemos que la Junta de Gobierno tenía como fin principal permitir la transición entre el gobierno de Marcos Pérez Jiménez y uno elegido democráticamente, previniendo “*el desbordamiento de la calle y las tentativas de reacción, mayormente militares*”, y no la regulación de aspectos sanitarios y en concreto sobre alimentos.

---

17 Artículo 112: “Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. El Estado promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país”.

18 Hernández, José Ignacio, *Derecho Administrativo y Regulación Económica*, Caracas, 2006, pp. 186 y ss. Bassols Coma, Martín, *Constitución y Sistema Económico*, Editorial Tecnos, Madrid, 1985, pp. 132 y ss.

Como *tercer punto* el Acta Constitutiva señala que la Junta de Gobierno *dictará* mediante Decreto refrendado por el Gabinete Ejecutivo, *las normas generales y particulares* que aconseje el interés de la República.

Ahora bien, surge la duda si los Decretos contentivos de normas generales que sean dictados en ejecución de esa disposición tendrán rango de ley o por otra parte sub-legal. En todo caso, el Acta Constitutiva no comprende ningún tipo disposición que aclara tal circunstancia. Por tal motivo, debemos deducir que se deben aplicar los principios que se deducen de las distintas disposiciones contenidas en la Constitución, ya que el ordenamiento jurídico estaría vigente.

Por tal motivo, una primera posición que se podría sostener es que esos Decretos son dictados en ejecución directa de una norma de rango constitucional y por ende que tendrían rango de Ley. Una segunda posición sería que el rango de los Decretos dependerá en la medida de que sean dictados en virtud de una potestad desarrollada en la Constitución u otra norma de rango legal. En este orden de ideas, entendemos que si se dicta un Decreto contentivo de normas generales su rango dependería en atención al tipo de potestad normativa que se ejerza de acorde al Acta Constitutiva en consonancia con la Constitución. Por ejemplo, si se trata de un Decreto-Ley, ya comentado en el marco de la Constitución de 1953, se trataría de una norma de rango legal, mientras que si se trata de un Reglamento que desarrolla una Ley sería de rango sub-legal.

En *segundo lugar*, el RGA tiene como fundamento *la atribución 2° del artículo 108 de la Constitución* de 1953 que consiste en la potestad de reglamentar leyes, en los siguientes términos:

“Artículo 108. Son atribuciones del Presidente de la República:

a) En Consejo de Ministros:"

(...)

"2º Reglamentar las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón, y reformar parcialmente los reglamentos de las mismas".

En este sentido, se trata de una potestad que está sujeta a una Ley pre-existente y que, bajo ninguna forma, se podría subsumir en la posibilidad de dictar reglamentos independientes que no tengan sustento legal por su parte.

Ahora bien, partiendo de la conexión entre la disposición antes transcrita y el Acta Constitutiva, debemos entender que cuando la Junta de Gobierno hace uso de esa potestad dicta en definitiva normas de rango sub-legal y bajo ningún concepto de rango legal.

En *tercer lugar*, el RGA se fundamenta en el artículo 10 de la Ley de Sanidad Nacional<sup>19</sup> que indica lo siguiente:

"Artículo 10: El Ejecutivo Federal dictará además los Reglamentos y Resoluciones que fueren necesarios para la mejor organización y el mejor funcionamiento del Servicio de Sanidad en el País".

Del anterior extracto debemos precisar que la potestad reglamentaria tiene como objeto únicamente el desarrollo organizativo del Servicio de Sanidad, pero no en cuanto a aspectos de fondo.

A todo evento, aclaramos que se debe entender que Servicio de Sanidad "*comprende todos los ramos de la Higiene Pública y de la Higiene Social*", de conformidad con el artículo 3 de la Ley de Sanidad Nacional. No obstante, la Higiene Pública y la Higiene Social no se encuentran definidos en la referida Ley.

---

19 Gaceta Oficial N° 19.626 Ordinario de 22 de julio de 1938.

En ese orden de ideas, Germán Vegas ha definido ambos conceptos en los siguientes términos:

“La Higiene pública es la que enseña o estudia todas las causas directas que afectan la salud del hombre; trata de resolver el problema de abasto de agua potable, cloacas, hospitales, urbanismo, vivienda económica, obras de asistencia pública; y

La Higiene social estudia las causas indirectas que pueden afectar esa misma salud: la fatiga industrial, el salario insuficiente, el trabajo en ambientes mefíticos y la promiscuidad de sexos, de sanos y enfermos”<sup>20</sup>.

Por otra parte, Hernández Ron ha señalado sobre la Higiene Pública lo siguiente:

“La higiene privada es la base de la salud particular, y la higiene pública, por tanto, la base de la salud colectiva. Hay quien diga que la higiene pública no es sino la serie de medidas adoptadas por las leyes y reglamentos, con el objeto de prevenir las enfermedades endémicas o epidémicas y conservar la salud de los habitantes del Estado”<sup>21</sup> (Resaltado, subrayado y cursiva nuestra).

De lo anterior se desprende que incluso en la doctrina no hay un concepto unívoco de la higiene pública y social, por lo cual no consideramos válido entender que comprende la restricción a la manufactura y comercio de alimentos.

Cabe destacar que en el contexto de la Ley de Sanidad Nacional no se restringe en ninguna de sus disposiciones la comercialización de alimentos. Regula a los establecimientos de servicio médico, los permisos sanitarios de construcción en general y las enfermedades. Por tanto el concepto de Higiene Pública y la Higiene Social desde una interpretación según la conexión entre sus disposiciones no estaría relacionado al

---

20 Vegas, Germán, Ob. cit... 1942, p. 21.

21 Hernández Ron, José, Ob. cit... 1944, p. 232.

comercio de los alimentos, sino únicamente en el control de enfermedades que deriven de su consumo, de conformidad con los artículos 12, 13, 14 y 15 de la referida Ley.

Precisado lo anterior, entendemos que, bajo las premisas en las que la Junta de Gobierno se fundamentó para dictar el RGA antes expuestas, el RGA es una norma de rango sub-legal y que además viola la garantía de la Reserva de Ley, por cuanto:

- El RGA se dictó sobre la base de la potestad de reglamentar leyes pre-existentes de la Junta de Gobierno, por lo cual está limitada a regular aspectos ya restringidos por una Ley, y de lo contrario violaría la garantía de Reserva de Ley y en consecuencia sería inconstitucional.
- El RGA se dictó sobre la base de la Ley de Sanidad Nacional cuyo objeto era la prevención y control de enfermedades y no la restricción del comercio de alimentos desde una perspectiva sanitaria, lo cual, a todas luces, escapa su objeto.

Cabe destacar que esa conclusión, no constituye ningún tipo de contradicción con los fines de esa Junta de Gobierno, ya que su fin principal era mantener la seguridad y el orden público, pero no regular los aspectos sanitarios de alimentos, que dicho sea de paso ya contaban con una regulación, además elogiada por la doctrina<sup>22</sup>.

---

22 Vale la pena destacar que el *Reglamento sobre Alimentos y Bebidas* también se fundamentó en el artículo 10 de la *Ley de Sanidad Nacional*, por lo cual tampoco cumpliría con la garantía de Reserva de Ley. Sin embargo, su análisis correspondería a un estudio aparte.



### 3. SOBRE EL CRITERIO JURISPRUDENCIAL SEGÚN EL CUAL SE PODRÍA AFIRMAR QUE EL RGA CUMPLE CON LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

Sin perjuicio de lo antes concluido el Tribunal Supremo de Justicia en la Sala Político Administrativa ha sostenido que las normas reglamentarias que hayan sido dictadas por un gobierno de facto tienen rango de ley y en consecuencia no violarían la garantía de Reserva de Ley relativa a las limitaciones al derecho a la libertad económica o de empresa, por lo que no adolecerían de inconstitucionalidad. En concreto nos interesa analizar los casos en que la jurisprudencia ha analizado el Reglamento de Castigos Disciplinarios N° 6 y el Reglamento de Régimen Disciplinario del Cuerpo Técnico de Policía Judicial.

#### **3.1. Sobre el Reglamento de Castigos Disciplinarios N° 6**

El Reglamento de Castigos Disciplinarios N° 6 se dictó el pasado 31 de enero de 1949 bajo el gobierno de la Junta Militar de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela, bajo la Presidencia del General Marco Pérez Jiménez, sin que su cuerpo haya sido publicado en Gaceta Oficial hasta fecha muy reciente<sup>23</sup>. En todo caso, el encabezado del Reglamento de Castigos Disciplinarios N° 6 se fundamenta *“por disposición de la Junta Militar de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 y 18 de la Ley de Publicaciones Oficiales”* y tiene como objeto establece las obligaciones y normas de carácter disciplinario del referido cuerpo militar.

En este sentido, en la Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en la Sala Político Administrativa N° 1028 de 9 de

---

23 Resolución del Ministerio de la Defensa mediante la cual se dispone que se tenga como oficial la edición del Reglamento de Castigos Disciplinarios N° 6 (Gaceta Oficial N° 37.507 Ordinario de 16 de agosto de 2002).

mayo de 2000, Caso Poncio Mogollón y otros Vs. Ministro de la Defensa, con Ponencia del Magistrado Carlos Escarra Malave, se indicó lo siguiente:

“El derecho a la defensa y al debido proceso aun en sede administrativa, son de rango constitucional. Mal puede dársele aplicación diferente a la terminología utilizada en el Reglamento de Castigos Disciplinarios N° 6, que además de ser una norma de carácter sublegal, no ha sido objeto de publicación en la Gaceta Oficial, lo que trae consigo su ineficacia frente a los derechos fundamentales de los ciudadanos-administrados”.

A todo evento, se cambió de criterio abruptamente a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en la Sala Político Administrativa N° 00467 de 27 de marzo de 2001, caso Adalberto Rivas y otros vs. Ministerio de la Defensa, con Ponencia del Magistrado Levis Ignacio Zerpa<sup>24</sup>, de la siguiente forma:

“El Reglamento de Castigos Disciplinarios N° 6 fue dictado el 31 de enero de 1949, bajo el imperio de un gobierno provisional surgido de un golpe militar que derrocara al entonces Presidente Constitucional Rómulo Gallegos. En efecto, según el Acta Constitutiva de fecha 24 de noviembre de 1948, publicada en Gaceta Oficial N° 22.778 del 25 del mismo mes y año, se constituye un Gobierno Provisional y la Junta Militar de Gobierno, integrada por los Tenientes Coroneles Carlos Delgado Chalbaud, Marcos Pérez Jiménez y Luis Felipe Llovera Paéz, decreta mediante esa misma Acta, que ‘las resoluciones, actos y decretos se tomarán por mayoría de votos’ y ‘que para todas las cuestiones de orden constitucional, recibirá aplicación la Constitución Nacional promulgada el 20 de julio de 1936, reformada el 05 de mayo de 1945, sin perjuicio de que la Junta dé acatamiento a aquellas disposiciones progresistas de la Constitución Nacional

---

24 Reiterada por Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en la Sala Político Administrativa N° 50 de 20 de enero de 2002, caso Gerardo Javier Arrieche, con ponencia de la Magistrada Yolanda Jaimes Guerrero.

promulgada el 05 de julio de 1947, que las Fuerzas Armadas Nacionales han prometido respetar en su citado manifiesto, y de dictar aquellas medidas que aconseje o exija el interés nacional, inclusive las referentes a nueva organización de las ramas del Poder Público”.

Entre las medidas adoptadas por la Junta Militar, constituida en Gobierno Provisional de los Estados Unidos de Venezuela, específicamente destinadas a reorganizar el Poder Público, se encuentra la dictada mediante Decreto de fecha 04 de diciembre de 1948, publicado en Gaceta Oficial N° 22.786, entre cuyos considerandos se destaca que:

(Omissis...)

“mediante la cabal ejecución de esta nueva organización y como una de las finalidades inherentes a la naturaleza de los Gobiernos Provisorios, quedarán en definitiva regularmente constituidos los cuerpos deliberantes electivos que son expresión de la soberanía popular;

Que la subsistencia de los actuales cuerpos legislativos, establecidos bajo el imperio del régimen anterior, es incompatible con la etapa de transición que en el presente se desarrolla,

Decreta

Artículo 1° : Quedan explícitamente disueltos el Congreso Nacional, cada una de sus Cámaras, la Comisión Permanente de aquel y las Asambleas Legislativas de los Estados y sus Comisiones Permanentes”.

Posteriormente, mediante los decretos dictados el 08 de diciembre de 1948, publicado en Gaceta Oficial N° 22.789 y 13 de diciembre de 1948, publicado en Gaceta Oficial N° 22.793, la Junta Militar de Gobierno disuelve explícitamente al Concejo Municipal de Caracas y a todos los Concejos Municipales del país; y al Consejo Supremo Electoral, así como a las Juntas Electorales de cada Estado y Municipio, respectivamente.

En virtud de los referidos antecedentes, el Reglamento de Castigos Disciplinarios N° 6, dictado bajo el régimen del Gobierno Provisorio de la Junta Militar de Gobierno, no puede considerarse un reglamento tal y como se concibe al emanado del Poder Ejecutivo, cuando en un Estado de Derecho y con plena vigencia de las garantías y derechos fundamentales, complementa los textos de las leyes. Así, ante la inexistencia del Congreso Nacional por su disolución por un régimen de fuerza, los actos de naturaleza normativa dictados por éste adquieren rango de Ley, toda vez que dicho Gobierno Provisorio *ejerce su mandato mediante Decretos dictados en ejecución directa, si bien no de la Constitución, del Acta de Constitución de donde dimana su poder transitorio.* Así se declara.

Por otra parte, el referido Reglamento no tiene por función complementar una Ley, sino que de su estructura y contenido normativo se aprecia la autonomía inherente a todo acto dictado sin sujeción a normas de rango legal, téngase muy en cuenta que para el momento en que fue dictado, las referencias a las constituciones vigentes con anterioridad al régimen surgido del citado golpe militar, como son las de 1936, 1945 y 1947, así como sus posibles limitaciones a la legislación, eran sólo aplicables en este régimen sin perjuicio de lo que el mismo considerase como más conveniente al interés nacional. En consecuencia, se reitera, tanto por su origen histórico como por su estructura, contenido y finalidad, el Reglamento responde a las notas de un decreto ley, equiparable en el rango normativo actual con una ley formal y así se declara”.

De lo anterior, debemos destacar en primer lugar que el cuerpo normativo que rige la Junta Militar de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela<sup>25</sup> si bien reconoce la aplicación de

---

25 Gaceta Oficial N° 22.778 Ordinario de 25 de noviembre de 1948.

la Constitución vigente para el momento, lo hace en términos más flexibles que el Acta Constitutiva antes comentada<sup>26</sup>.

En segundo lugar, los términos en que se emitió el Reglamento de Castigos Disciplinarios N° 6 fueron distintos al de RGA, ya que el primero no se fundamentó en una potestad reglamentaria sobre una Ley existente, sino únicamente “*por disposición de la Junta Militar de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela*”, a diferencia del RGA, como ya habíamos señalado.

Precisado lo anterior es importante destacar que el Reglamento de Castigos Disciplinarios N° 6 fue emitido en un contexto histórico y en una forma distinta al del RGA, por lo que no sería válido utilizar el precedente antes transcrito para determinar que el RGA tiene rango legal<sup>27</sup>.

### **3.2 Sobre el Reglamento de Régimen Disciplinario del Cuerpo Técnico de Policía Judicial**

El Reglamento de Régimen Disciplinario del Cuerpo Técnico de Policía Judicial se dictó el 17 de junio de 1965 sobre la base del artículo 11 del Decreto N° 48 por el cual se crea un Cuerpo Técnico de Policía Judicial<sup>28</sup>, el cual a su vez se fundamentó “en uso de las facultades que le acuerda su Acta Constitutiva, y en Consejo de Ministros”.

En este sentido en la Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en la Sala Político Administrativa N° 1216 de 26 de junio de 2001, caso Porfirio Ruiz Leandres, con ponencia del

---

26 “Para todas las cuestiones de orden constitucional recibirá aplicación la Constitución Nacional” (...), “sin perjuicio de que la Junta dé acatamiento a aquellas disposiciones de carácter progresista”.

27 Advertimos que sólo concluimos en este punto sobre la inaplicabilidad de ese criterio jurisprudencial en el caso del RGA, pero no en cuanto al rango legal o sub-legal del Reglamento de Castigos Disciplinarios N° 6, cuestión que ameritaría otro estudio más detenido.

28 Gaceta Oficial N° 25.591 Ordinario de 20 de febrero de 1958.

Magistrado Levis Ignacio Zerpa<sup>29</sup>, que analizó el caso del Reglamento de Régimen Disciplinario del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, se indicó lo siguiente:

“El 23 de enero de 1958 una Junta Militar de Gobierno asumió el control de los Poderes Públicos, que ese mismo día se pasó a denominar, en virtud de la modificación de su Acta Constitutiva, acordada por sus integrantes originales, “Junta de Gobierno”, en virtud de la incorporación de civiles a esa nueva estructura de autoridad.

En Gaceta Oficial N° 25.567 de esa misma fecha, 23 de enero de 1958, fue publicada el Acta Constitutiva y su modificación, y allí se estableció que la Junta de Gobierno asumía todos los poderes del Estado, hasta tanto se organizaran constitucionalmente los poderes de la República.

Por el artículo 3° de su Acta Constitutiva, la Junta de Gobierno acordó que: “Se mantiene en plena vigencia el ordenamiento jurídico nacional, en cuanto no colida con la presente Acta Constitutiva y con la realización de los fines del nuevo Gobierno, a cuyo efecto la Junta Militar dictará, mediante Decreto refrendado por el Gabinete Ejecutivo, las normas generales y particulares que aconseje el interés de la República, inclusive las referentes a nueva organización de las ramas del Poder Público”.

Ahora bien, con base en los poderes que dimanaron de su Acta Constitutiva, la Junta de Gobierno de la República de Venezuela dictó el Decreto N° 48, de fecha 20 de febrero de 1958, publicado en Gaceta Oficial N° 25.591 de la misma fecha, por el cual fue creado el Cuerpo Técnico de Policía Judicial.

**En tal virtud, dadas las circunstancias históricas y atendiendo a la realidad jurídica imperante en el momento en el**

---

29 Reiterada por la Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en la Sala Político Administrativa N° 2807 de 21 de noviembre de 2001, caso Héctor Prince, con Ponencia del Magistrado Yolanda Jaimes Guerrero.

*cuál fue dictado el Decreto* de creación del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, se concluye que dicho órgano de policía *fue creado por un instrumento normativo equivalente, en cuanto a su rango y eficacia jurídica, al de una ley formal,* tal y como se la concibe actualmente en el vigente Estado de Derecho, una vez superada la situación de interrupción institucional durante el cual fue dictado, *por cuanto el mismo contiene normas generales, de obligatorio acatamiento, emanadas de un órgano del Poder Público investido transitoriamente de facultades legislativas*" (Resaltado, subrayado y cursiva nuestra).

Del extracto antes transcrito observamos en *primer lugar* se basa para afirmar que los Reglamentos dictados por la Junta de Gobierno tendrían rango de ley y en consecuencia las restricciones que estipula respecto a los derechos sin contar con una Ley previa que la establezca no constituirían su inconstitucionalidad "*dadas las circunstancias históricas y atendiendo a la realidad jurídica imperante en el momento en el cual fue dictado*".

En este sentido, debemos advertir que desde la perspectiva del positivismo no es válido sostener que una norma es válida si no se cumplen los elementos que el ordenamiento jurídico establece para ello y por ende que adolezca de inconstitucionalidad, sin que se pueda subsanar en virtud de las circunstancias políticas, jurídicas o sociales<sup>30</sup>.

---

30 "Independientemente de los amplios estudios con respecto a las relaciones entre la moral y el derecho que ha ocupado parte de la polémica entre los positivistas y jusnaturalistas, con enorme dificultad podemos admitir esa separación. A veces la subjetividad del análisis es de tal grado que reducimos la moral a una manera de comportarse de acuerdo a ciertos pretendidos valores que son más culturales que permanentes en la esencia del ser humano ¿Cómo se justifica el derecho a sí mismo? La respuesta positivista es sencilla: no necesita justificarse la ley, es lo que es sin más elementos externos a ella que soporten su mandato" (Rodríguez Berrizbeitia, Julio, *Caminos de la Filosofía Jurídica Actual*, Academias de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2011, pp. 82-83).

No obstante, sin entrar en el detalle en el debate de la filosofía jurídica sobre el particular, debemos precisar que la Sentencia no define con detalle cuáles eran las circunstancias históricas que validarían que una norma reglamentaria que adolezca de inconstitucionalidad, deje de estarlo. Por el contrario sólo se limita a indicar de manera general que se formó una Junta de Gobierno en tal fecha como justificativo suficiente para subsanar una inconstitucionalidad.

En ese orden de ideas, recordemos que la Junta de Gobierno atendió a dos fines principales: (i) servir de transición del gobierno del General Marco Pérez Jiménez a uno electo democráticamente; y (ii) evitar *“el desbordamiento de la calle y las tentativas de reacción, mayormente militares”*.

Precisado lo anterior, no nos interesa determinar si en el caso del Reglamento de Régimen Disciplinario del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, la Junta de Gobierno en efecto tuvo como finalidad resolver una situación íntimamente relacionada con los cometidos antes referidos.

Sin embargo, en el caso del RGA entendemos que la realidad jurídica imperante del momento justificara su inconstitucionalidad, en vista de que:

- El RGA se fundamentó no sólo en las facultades que acuerda el Acta Constitutiva sino además en la potestad reglamentaria establecida en la Constitución vigente para el momento y en la Ley de Sanidad Nacional.
- La materia que el RGA es muy distinta a la seguridad o el mantenimiento del orden público, que era en definitiva el fin primordial de la Junta de Gobierno.
- El RGA fue publicado en Gaceta Oficial faltando un mes antes de que culminara el ejercicio de la Presidencia de la Junta de Gobierno por parte de Edgar Sanabria y tomará lugar el ejercicio del gobierno por parte de Rómulo Betancourt, por lo que no había riesgo de que



acaeciera algún riesgo en Venezuela de carácter político o que justificara dictar o implementar medidas.

- La materia que el RGA vino a regular ya estaba estipulada en el ordenamiento jurídico, y según indica la doctrina de manera más completa, por lo que no había necesidad imperante de dictar ese reglamento.

En *segundo lugar*, ese criterio jurisprudencial señala que los Reglamentos dictados por la Junta de Gobierno son de rango legal por cuanto contienen “*normas generales, de obligatorio acatamiento*”. Sobre el particular, basta decir que todos los Reglamentos, independientemente de que sean ejecutivos, autónomos o dictados por un gobierno de facto, comprenden normas generales de obligatorio acatamiento, por lo cual no es un elemento definitorio que permita darle rango legal. Todo lo contrario, ese elemento de obligatoriedad es independiente de su rango, el cual, como ya indicamos, es de rango sub-legal en virtud de que está supeditado a una Ley.

En *tercer lugar*, la sentencia indica que los Reglamentos dictados por la Junta de Gobierno tienen rango de Ley en virtud de que están emanados “*de un órgano del Poder Público investido transitoriamente de facultades legislativas*”.

En ese sentido, es importante aclarar que el Acta Constitutiva no le confiere a la Junta de Gobierno una facultad legislativa expresamente, sino una potestad normativa a través de normas de distintos rangos, incluyendo Decretos. Tal circunstancia puede enmarcarse en la función administrativa de regulación, sin que se entienda como una función legislativa. En todo caso, si bien en la Ratificación de Principios de la Junta de Gobierno si se hizo mención de que ésta y el Consejo de Ministros detentaban “*facultades extraordinarias de carácter legislativo*” ello debe entenderse que opera únicamente cuando se afirma que ese es el fundamento de la norma. En el presente caso, la Junta de Gobierno ejercía una función principalmente

administrativa como, complemento si se quiere, de las instituciones ya establecidas en la Constitución de 1953, es decir de la potestad de reglamentar leyes.

Ahora bien, podría interpretarse que la Junta de Gobierno podía en efecto dictar Decretos sobre materia que no haya sido regulada por una Ley o un acto de rango legal, en virtud del Acta Constitutiva<sup>31</sup>. Sin embargo, debemos tomar en consideración que se mantuvo la vigencia del ordenamiento jurídico, por lo cual esa circunstancia necesariamente violaría la garantía de la Reserva de Ley y acarrearía su inconstitucionalidad.

En consecuencia, de cara a una interpretación armónica de esas dos normas constitucionales, se debería entender que las normas que la Junta de Gobierno dictaba eran en el marco del ejercicio de una función administrativa, pero no legislativa.

Por tal motivo, entendemos que el criterio jurisprudencial antes referido no es válido y por tanto los Reglamentos dictados por la Junta de Gobierno, y en especial en el caso del RGA, no tendrían rango de ley y en consecuencia las restricciones que estipula respecto a los derechos sin contar con una Ley previa que la establezca constituirían su inconstitucionalidad.

#### 4. CONCLUSIÓN

Hechas todas las consideraciones que anteceden podemos concluir que el RGA es una norma de rango sub-legal y al establecer restricciones a la manufactura y comercialización de alimentos y materiales que entran en contacto con alimentos, sin que hubiese, para el momento de su publicación en Gaceta

---

31 A todo evento, insistimos que en el caso del Acta Constitutiva, interpretada armónicamente con la Constitución de 1953 y sobre la base de su finalidad de estabilidad política y de transición, no otorga esa potestad expresamente.

Oficial, una norma de rango legal que previera esas restricciones, podemos afirmar que se vulneró la garantía de Reserva de Ley a los efectos de limitar el derecho de libertad económica o de empresa, sin que ello pueda ser subsanado bajo los criterios jurisprudenciales del Tribunal Supremo de Justicia en la Sala Político Administrativa antes referidos, por lo cual adolece de inconstitucionalidad y lo correcto, desde una perspectiva jurídica, es que se declare su nulidad.