

C.A. de Santiago

Santiago, veintitrés de octubre de dos mil veinticinco.

Vistos:

A folio N°1 comparece don Marco Nicolás Ubilla Pareja, abogado, en representación de IDEAL S.A., interponiendo **recurso de amparo económico** en contra del MINISTERIO DE SALUD, por la dictación del decreto N°24, de 14 de junio de 2024, publicado en el Diario Oficial con fecha 10 de octubre de 2024, que "Determina características del mensaje que promueve hábitos de vida saludable contenido en la publicidad de los alimentos que indica", actuación que considera ilegal y arbitraria, ya que establece un mensaje que señala "Alimento con sello 'Alto en', EVITA SU CONSUMO", contraviniendo el mandato legal de promover hábitos de vida saludables y generando discriminaciones arbitrarias, vulnerando con ello el derecho fundamental garantizado en el artículo 19 N°21 de la Constitución Política de la República.

Expone que Ideal S.A. forma parte del Grupo Bimbo, empresa mexicana con 77 años de historia y presencia en 35 países, siendo la panificadora más grande del mundo. En Chile, comercializa productos como pan de caja, bollerías, pan dulce, pastelitos, galletas, pan tostado, entre otros, posicionándose como una de las comercializadoras de productos de panaderías más relevantes del país. Aduce que la empresa ha ajustado constantemente sus políticas y productos para cumplir con la normativa sanitaria, particularmente con la Ley N°20.606 sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad.

Respecto al marco regulatorio, la parte recurrente señala que la Ley N°20.606 estableció que el Ministerio de Salud determinaría los alimentos que presenten elevados contenidos de



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: VJXXBGTGXX

calorías, grasas, azúcares o sal, debiendo rotularse como "alto en" según corresponda. Asimismo, dispuso que la publicidad de dichos alimentos efectuada por medios de comunicación masivos debe llevar un mensaje que promueva hábitos de vida saludable, cuyas características serían determinadas por decreto supremo del Ministerio de Salud.

Alega que, en cumplimiento de esta normativa, el 3 de enero de 2017 se dictó el Decreto N°1 que estableció el mensaje "Prefiera Alimentos con menos sellos de advertencia", el cual Ideal incorporó en la publicidad de sus productos que requieren tal advertencia. Sin embargo, refiere que el 10 de octubre de 2024, se publicó el Decreto N°24/2024 que reemplaza el mensaje anterior por "Alimento con sello 'Alto en', EVITA SU CONSUMO", cuyas disposiciones entraron en vigencia el 11 de abril de 2025. Sostiene que este nuevo mensaje resulta ilegal y vulnera gravemente la garantía constitucional establecida en el artículo 19 N°21 de la Constitución.

Desarrolla su impugnación sustentándola en tres argumentos principales, a saber:

En primer lugar, plantea que el Decreto N°24/2024 es ilegal al contravenir el mandato de la Ley N°20.606, que busca promover hábitos de vida saludables. Asevera que el concepto "promover" implica impulsar, fomentar o favorecer algo, no obstaculizarlo, y que los hábitos de vida saludables, según la legislación vigente, propenden a una alimentación equilibrada donde los consumidores puedan adoptar decisiones informadas. Agrega que el nuevo mensaje, al llamar categóricamente a evitar el consumo sin distinguir cantidades o frecuencias, no cumple con promover hábitos saludables, sino que establece una restricción absoluta.



En segundo término, sostiene que el decreto adolece de falta de fundamento, ya que su considerando 4° se limita a señalar vagamente la necesidad de "realizar mejoras" al mensaje anterior "para una mejor comprensión del público", sin explicar las razones específicas que justificarían tal cambio ni los antecedentes que lo sustentan. Contrasta esta situación con otros decretos de la misma cartera que sí contienen fundamentación detallada, concluyendo que se trata de un acto administrativo carente de la debida motivación exigida por nuestra Carta Fundamental y la ley.

Como tercer tópico, argumenta que el decreto genera discriminaciones arbitrarias al incorporar la misma leyenda "evita su consumo" a todos los productos "alto en" sin importar la cantidad de porciones requeridas para alcanzar los parámetros de medición, y al situar ilegítimamente estos productos alimenticios en un plano similar a las advertencias de productos como el tabaco y las bebidas alcohólicas, lo que resulta evidentemente desproporcionado.

Según el recurrente, la vulneración al derecho constitucional a desarrollar cualquier actividad económica se configura porque el Decreto N°24/2024 llama directamente a los consumidores a no ingerir y evitar los productos de Ideal S.A. que contengan sellos "alto en", lo que constituye una barrera inconstitucional al desarrollo de una actividad económica que cumple con todas las normas legales y reglamentarias aplicables.

Enfatiza que el mensaje impone un gravamen ilegal, arbitrario, discriminatorio y desproporcionado que obsta la legítima actividad de la empresa, distorsiona la capacidad decisoria de los consumidores y altera el sistema de oferta y demanda, afectando además la imagen y reputación de las marcas de la compañía al



equipararlas injustificadamente con productos tan nocivos como el tabaco y el alcohol.

En definitiva, solicita que se declare que el Decreto N°24 del Ministerio de Salud ha incurrido en una ilegalidad y ha transgredido la garantía contemplada en el artículo 19 N°21 de la Constitución Política de la República, adoptándose las medidas necesarias para el resguardo y restablecimiento de la referida garantía constitucional.

A folio N°21 evacuando el informe requerido el **Ministerio de Salud**, a través de su División Jurídica, representado por la abogada doña Yasmina Viera Bernal, solicita el íntegro y total rechazo del recurso de amparo económico.

En primer término, efectúa una exposición doctrinaria respecto de la acción de amparo económico, señalando que esta garantía legal protege el libre ejercicio de las actividades económicas establecido en el artículo 19 N°21 de la Constitución Política de la República. Destaca que, conforme a la jurisprudencia de la Excelentísima Corte Suprema, esta acción presenta dos facetas, estas son, el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen; y la limitación del Estado para desarrollar actividades empresariales, requiriendo autorización de ley de quórum calificado.

Respecto de los fundamentos de hecho, la autoridad sanitaria expone detalladamente el contexto epidemiológico que justifica la dictación del Decreto N°24 de 2024. En este sentido, sostiene que nuestro país presenta una de las prevalencias más altas de sobrepeso y obesidad en adultos a nivel mundial, alcanzando un 75% de personas en situación de malnutrición por



exceso, según la Encuesta Nacional de Salud. Asimismo, indica que las Enfermedades No Transmisibles son responsables de 41 millones de muertes anuales mundialmente, representando el 70% del total de fallecimientos, situación que se replica en Chile donde estas patologías dan cuenta del 85% de la mortalidad.

En cuanto a los antecedentes normativos, la informante explica que el Ministerio de Salud, en ejercicio de sus funciones reguladoras establecidas en el D.F.L N°1 de 2005, tiene competencia para dictar normas generales sobre materias técnicas relacionadas con la prevención, promoción, fomento, protección y recuperación de la salud. En este marco regulatorio, se promulgó la Ley N°20.606 sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad, conocida como "Ley de Alimentos", que entró en vigencia el 27 de junio de 2016, estableciendo tres ejes principales: el etiquetado frontal de advertencia "ALTO EN", restricciones en establecimientos educacionales, y prohibiciones publicitarias dirigidas a menores de catorce años.

Señala que es muy relevante la explicación del proceso de actualización del mensaje publicitario, de este modo, la autoridad recurrida detalla que, mediante un estudio cuantitativo realizado en el año 2019, para evaluar el impacto del mensaje anterior "Prefiera Alimentos con menos sellos de advertencia, Ministerio de Salud, Gobierno de Chile", se concluyó que existía la necesidad de revisarlo y actualizarlo para mejorar su efectividad. Consecuentemente, en el año 2018, el Departamento de Nutrición y Alimentos convocó a expertos en políticas públicas para definir las características óptimas del nuevo mensaje, acordándose que debía ser claro, conciso, dirigido efectivamente al público objetivo y alineado con las Guías Alimentarias.



En relación con las directrices establecidas para la actualización, el Ministerio recurrido expone que se acordó excluir temas no relacionados con alimentación, omitir "mensajes positivos" asociados a actividad física, evitar incluir el logo ministerial para prevenir confusiones, utilizar el símbolo "ALTO EN" reconocido por la población, y diseñar un mensaje conciso y directo alineado con las Guías Alimentarias vigentes. Este proceso culminó con la consulta pública realizada desde el 1 de agosto hasta el 30 de septiembre de 2023, donde se recibieron seis documentos con observaciones.

Respecto de los fundamentos científicos que sustentan el nuevo mensaje "ALIMENTO CON SELLO 'ALTO EN', EVITA SU CONSUMO", manifiesta que la evidencia sobre comunicación de riesgo demuestra que los mensajes son más efectivos cuando usan lenguaje simple, claro, preciso y práctico. Asimismo, sostiene que los mensajes de promoción de conductas saludables deben comunicar una sólida instrucción conductual que explicita cómo realizar la recomendación, y que cuanto más específica es la descripción de una conducta, más probable es que las recomendaciones se interpreten correctamente.

Refiere que el Decreto N°24 no vulnera la garantía del artículo 19 N°21 de la Constitución, toda vez que fue dictado en el ejercicio legítimo de facultades legalmente conferidas por el artículo 6° de la Ley N°20.606. Sostiene que la normativa no constituye obstáculo para el desarrollo de la actividad económica, sino un límite razonable para su ejercicio en consideración a la protección de la salud pública. Precisa que el mensaje no impide la producción ni comercialización de productos, tratándose de una regulación legítima aplicable de manera general a todos los actores del sector.



Arguye la ausencia del requisito de urgencia característico de la acción de amparo económico, señalando que el perjuicio económico alegado por la recurrente reviste carácter meramente hipotético, puesto que, al momento de interponerse la acción, la disposición impugnada aún no se encontraba vigente. Enfatiza que los argumentos se sustentan en conjeturas carentes de respaldo en hechos concretos o verificables.

Concluye que el Decreto N°24 constituye una expresión del ejercicio legítimo de las atribuciones normativas del Ministerio de Salud como órgano rector en materias de salud pública, respondiendo al mandato institucional de proteger la salud mediante la regulación de contenidos publicitarios asociados al consumo de alimentos con altos niveles de nutrientes críticos. Por tanto, representa una acción necesaria y proporcionada en función del objetivo constitucionalmente legítimo de protección del derecho a la salud.

En consecuencia, el Ministerio de Salud solicita el íntegro y total rechazo del recurso de amparo económico interpuesto, con expresa condena en costas.

Considerando:

Primero: Que el recurso o acción de amparo económico se encuentra regulado en el artículo único de la Ley N° 18.971 y tiene por finalidad que un tribunal de justicia compruebe la existencia de una eventual infracción a la garantía constitucional contenida en el número 21 del artículo 19 de la Carta Fundamental. Se establece, en síntesis, que puede ser presentado por cualquier persona, dentro del plazo de seis meses contados desde que se produce la conculcación denunciada, sin más formalidades que las establecidas para el recurso de amparo.



Segundo: Que como se ha resuelto reiteradamente por la Excma. Corte Suprema al determinar el sentido y alcance que se debe dar a la acción cautelar prevista en la Ley N° 18.971, se ha sostenido que la misma tiene como finalidad amparar la garantía constitucional de “la libertad económica” frente al Estado empresario, cuando éste, transgrediendo un principio de la esencia del Orden Público Económico Nacional, como lo es el de la subsidiaridad, interviene en el campo económico no acatando las limitaciones contempladas en el artículo 19 N° 21 inciso 2° de la Carta Fundamental, ya sea por desarrollar esa actividad sin autorización de una ley de quórum calificado o sin sujetarse a la legislación común aplicable en dicho ámbito a los particulares.

Tercero: Que a diferencia de la acción constitucional establecida en el artículo 20 de la Carta Fundamental, que se consagra a favor de quien, como consecuencia de acciones u omisiones ilegales o arbitrarias de terceros, sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de determinados derechos o garantías esenciales, el artículo único de la Ley N° 18.971, contempla una acción popular, con el propósito de amparar el derecho a la libertad económica no en cuanto se afecten a las personas en su interés personal, sino cuando tales vulneraciones provengan de la actividad empresarial del Estado quebrantando las normas de Orden Público Económico consagradas en el mencionado artículo 19 N° 21 inciso 2° de la Constitución Política.

De este modo, nuestro Máximo Tribunal en lo que respecta al objetivo de la acción de amparo económico, ha señalado: *“Octavo: Que el recurso de amparo económico establecido en el artículo único de la Ley N°18.971, corresponde a una herramienta de protección a la garantía establecida en el artículo 19 N°21 de*



la Constitución Política de la República, cuyo contenido comprende la libre iniciativa y la prosecución indefinida de cualquier actividad económica. En dicho contexto, no se puede perder de vista que esta es una acción de tutela urgente que tiene por fin enfrentar ataques directos al ejercicio de tal derecho, por medio de una intervención jurisdiccional rápida que ampare suficientemente el derecho amenazado; y, por consiguiente, no está prevista para reparar o constatar consecuencias económicas que sufran los privados en relación a acciones u omisiones que no han tenido como objeto principal impedir su desarrollo". (Corte Suprema, Rol N°6.632-2024).

Cuarto: Que, como lo ha sostenido la jurisprudencia, existen fundadas razones que conducen a descartar el amparo económico como instrumento idóneo para dispensar protección al derecho a desarrollar una actividad económica lícita contemplado en el artículo 19 N° 21 inciso 1° de la Carta Fundamental -como se verifica en la especie-, conforme al tenor del recurso y a lo señalado por el representante de la recurrente a la pregunta que se efectuara en estrados.

La primera de ellas estriba en la imposibilidad de estimar como criterio racional que una persona directamente afectada por la vulneración de dicha garantía constitucional disponga -conforme a lo establecido en el Auto Acordado que regula su tramitación y fallo- de treinta días para deducir el recurso de protección, en tanto que un tercero sin interés actual alguno en la materia, según lo prescribe la Ley N° 18.971, cuente para ello con un plazo de seis meses.

En segundo lugar, la forma en que la citada ley reguló el arbitrio impide considerarlo como un remedio eficaz disponible a favor de un particular para la salvaguarda de la garantía en



referencia, desde que no se entregó al órgano jurisdiccional la facultad de adoptar providencias cautelares prontas e inmediatas para brindar resguardo al afectado, como sí se establecen en el artículo 20 de la Constitución Política tratándose del recurso de protección.

Así las cosas, es claro para estos sentenciadores que el objetivo tras la Ley N°18.971, fue proteger el orden público económico de cualquier actividad del Estado tendiente a inmiscuirse en la actividad empresarial sin una ley de quórum calificado que lo permita.

Luego, conforme al tenor de la impugnación, el recurso de amparo económico no sería la vía idónea para alegar la infracción que denuncia el recurrente, y sólo esta razón bastaría, desde ya, para desestimar el recurso en estudio interpuesto por IDEAL S.A. sin perjuicio de lo cual igualmente se debatirá acerca del fondo de la acción deducida.

Quinto: Que se ha impugnado por esta vía el Decreto N° 24, de 2024, del Ministerio de Salud, que regula el mensaje de publicidad masiva de los denominados alimentos con exceso de componentes críticos, al incorporar en esta, la frase “EVITA SU CONSUMO”.

Sexto: Que la primera ilegalidad que acusa la recurrente se funda en que el aludido decreto contraviene el mandato contenido en la Ley N° 20.606, en sus artículos 6 y 7, en relación al numeral 34 del artículo 106 del Reglamento Sanitario de Alimentos, que busca promover en la población hábitos saludables al momento de elegir alimentos que contengan un rotulado de sus ingredientes con la advertencia “ALTO EN”, añadiendo un mensaje negativo -evita su consumo- que obstaculizaría la venta de determinados



productos, desatendiendo el mandato legal y reglamentario que rige la materia.

Por su parte la cartera recurrida expresa que lo que se busca es prevenir el consumo de alimentos ultra procesados, siguiendo las orientaciones entregadas por las “Guías Alimentarias para Chile de 2022”, como lo previsto en las leyes que regulan la rotulación de alimentos.

Séptimo: Que para dilucidar la controversia planteada conviene relevar que la legislación contiene directrices que buscan advertir a los consumidores sobre los componentes de los alimentos con miras a proteger la salud tomando en consideración el creciente sobrepeso y obesidad de la población en nuestro país, lo que puede acarrear enfermedades asociadas a alguna de estas condiciones.

Cabe tener en cuenta que conforme dispone el artículo 6 inciso cuarto de la Ley N°20.606, *“Toda publicidad de alimentos efectuada por medios de comunicación masivos deberá llevar un mensaje, cuyas características determinará el Ministerio de Salud, que promueva hábitos de vida saludables”*, de tal forma que corresponde a esa autoridad establecer las líneas que debe incluir la difusión de alimentos que contengan niveles elevados de los denominados nutrientes críticos.

Asimismo, el inciso sexto del artículo 110 bis del Reglamento Sanitario de Alimentos prescribe que *“La publicidad de estos alimentos que se efectúe por medios de comunicación masivos, deberá llevar un mensaje que promueva hábitos de vida saludable, cuyas características serán determinadas por decreto supremo del Ministerio de Salud dictado “por orden del Presidente de la República”*.



Octavo: Que conforme a la normativa precedentemente referida queda de manifiesto que la autoridad recurrida cuenta con las facultades para disponer el contenido del mensaje publicitario en relación a los alimentos con sello, lo que tiene como corolario su deber de propender a establecer pautas de salud pública, sin que ello afecte el derecho de la recurrida para desarrollar su actividad económica.

De esta forma, tal como se señala por el Ministerio de Salud, lo que se busca es aumentar a través de la difusión la percepción del riesgo asociado al consumo de alimentos poco saludables, siendo, por tanto, una alerta para población.

Ahora bien, en lo que atañe al Decreto N° 24, este instituye que será el Ministerio de Salud el encargado de establecer las características del mensaje que promueva hábitos de vida saludable en la publicidad de los alimentos, lo que está en armonía con las normas transcritas precedentemente, de manera que la cartera recurrida únicamente a través del decreto señalado ha definido la forma en que debe ser efectuada la publicidad por medios de comunicación masivo, sin que ello pueda ser vislumbrado como una vulneración a la actividad económica de Ideal S.A., desde que no hay una prohibición de venta o difusión de sus productos, sino que se da cuenta del tipo de alimento que se trata y el riesgo que su consumo importa para quien lo adquiera, por lo que no es posible dar por acreditada la vulneración que acusa la recurrente.

Noveno: Que en un segundo orden de conculcaciones se señala que el Decreto N°24 es ilegal porque adolece de falta de fundamento, al no contener justificación alguna para cambiar el mensaje salvo lo que señala en su considerando 4°, de forma que no contiene motivaciones objetivas para imponer una prohibición



como es el caso de la frase “Evita su consumo” causando una merma a su actividad económica al llamar de forma directa a los consumidores a no adquirir los productos con sello.

En lo que atañe a este acápite la recurrida expone que el mensaje adoptado responde a criterios técnicos, científicos y comunicacionales que fueron debidamente evaluados para cumplir el mandato legal en orden a promover hábitos de vida saludable por medio de una comunicación clara, directa y comprensible para toda la población.

Décimo: Que del análisis del Decreto N°24, se aprecia que efectivamente éste en sus motivos 4° y 5°, expresa que resulta necesario mejorar el Mensaje contenido en el Decreto N°1, de 2017, del Ministerio de Salud, para procurar una mayor comprensión del público, tomando en cuenta diversos antecedentes para promover hábitos saludables.

Sin embargo, es claro que la decisión de la autoridad se sustenta en una serie de recomendaciones luego de que se convocara ya en el año 2018, conforme relata en su informe y destacó en estrados, a un grupo de expertos en políticas públicas para definir el nuevo mensaje en la publicidad de los productos con rotulado “Altos en”, así se concluyó que la información debía ser precisa, directa y alineada con las Guías Alimentarias vigentes.

Por ello se diseñaron estudios y encuestas, que finalmente determinan que la cartera recurrida a través de la dictación de la Resolución Exenta N° 1810, de 26 de diciembre de 2022, aprobara la “Norma N° 230 Técnica sobre Las Guías Alimentarias para Chile”, que las actualizó considerando patrones alimentarios prevalentes en el país, en aras a mejorar la salud pública.



Así, las Guías Alimentarias son un lineamiento que orienta las políticas públicas en materia de alimentos que, sin duda, fue considerado al definir la forma en que se debía entregar el mensaje, tal como se explicita en el decreto impugnado, de manera que tales insumos forman parte de la fundamentación que extraña la recurrente, de suerte que este acápite tampoco puede ser atendido.

Undécimo: Que por último estima que la dictación del decreto causa discriminaciones arbitrarias al incorporar la misma leyenda "evita su consumo" a todos los productos "alto en" sin importar la cantidad de porciones requeridas para alcanzar los parámetros de medición.

Sobre este tópico el Ministerio de Salud refiere que el acto recurrido sólo se refiere al mensaje publicitario que se utiliza en medios de comunicación masiva *-televisión, radio, prensa y los dispuestos en la vía pública e internet-*, sin modificar el rotulado de los envases de los productos, de manera que no es una restricción al consumo sino una regulación legítima de publicidad, que por lo demás, es aplicable a la totalidad de los actores del rubro alimentario.

Décimo segundo: Que, sobre tal alegación, debe ser tenido en consideración para determinar la procedencia de la existencia de una discriminación, que el nuevo mensaje no busca afectar la actividad económica que desarrolla la recurrente, sino educar a los consumidores informando en materia de salud pública, específicamente en lo que atañe a los denominados alimentos con sello.

Por lo demás, el referido decreto lo que hace es implementar políticas públicas las que no pueden ser cuestionadas por una acción como la de autos, ya que la misma



busca proteger el derecho a la salud de la población, lo que descarta de plano que en su dictación exista alguna arbitrariedad.

Décimo tercero: Que así las cosas es claro que el Decreto N° 24 obedece a una estrategia de salud pública que busca fortalecer el conocimiento de la ciudadanía sobre la necesidad de generar hábitos de vida saludables, para lo que ciertamente debe estar debidamente informado a la población acerca de los efectos que produce en el bienestar físico de las personas el consumo excesivo de alimentos rotulados con el sello “Alto en”.

A lo anterior se suma, como ya se advirtió, que en el Decreto cuestionado no hay una limitación a la elaboración de los productos de la recurrente, así como tampoco una exigencia de cambio en la rotulación de los envases de los mismos, ni se impone una prohibición para su venta en el mercado, sino que únicamente se establece el tenor del mensaje que se debe utilizar en la publicidad de los productos “Alto en” que se empleará en medios de comunicación masivos que expresamente se indican, tales como televisión, radio, prensa y los dispuestos en la vía pública e internet, manteniendo en la población la decisión de su consumo, máxime si los sellos frontales que se encuentran en los alimentos no han variado entre la dictación del Decreto N° 1 de 2017 y el acto impugnado.

Décimo cuarto: Que por las razones expresadas en los basamentos que preceden, el arbitrio en estudio no puede prosperar y debe necesariamente ser desestimado.

Por estas consideraciones y visto, además, lo dispuesto en el artículo 19 N°21 de la Carta Fundamental y en el artículo único de la Ley N°18.971, **SE RECHAZA**, sin costas, el recurso de amparo económico deducido en favor de Ideal S.A., en contra del Ministerio de Salud.



Regístrese, comuníquese y archívese en su oportunidad.

Redactó la ministra señora Paola Danai Hasbún Mancilla.

No firma la ministro señora Hasbún Mancilla, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo del fallo, por hacer uso de licencia médica.

Nº Amparo Económico-1276-2025.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: VJXXBGTGXX

Pronunciado por la Segunda Sala de la C.A. de Santiago integrada por Ministra Maria Paula Merino V. y Abogado Integrante Jorge Gomez O. Santiago, veintitres de octubre de dos mil veinticinco.

En Santiago, a veintitres de octubre de dos mil veinticinco, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: VJXXBGTGXX