

C.A. de Santiago

Santiago, veintitrés de octubre de dos mil veinticinco.

Vistos:

A estos autos comparecen separadamente, don Eduardo Cordero Quinzacara, en representación de NESTLÉ CHILE S.A.; doña Bárbara Leighton Pino, en representación de UNILEVER CHILE LIMITADA; don John Jaederlund Lüttecke, en representación de TRESMONTES S.A.; y don José Gabriel Undurruga Martínez junto a don Benjamín Ferrada Walker, en representación de EMPRESAS CAROZZI S.A., todos deduciendo **recurso de protección** en favor de las respectivas empresas que representan, en contra de la MINISTRA DE SALUD, doña Ximena Paz Aguilera Sanhueza, por la dictación del Decreto Supremo N° 24, de fecha 14 de junio de 2024, publicado en el Diario Oficial con fecha 10 de octubre de 2024, y cuya entrada en vigor se ha fijó para el día 11 de abril de 2025.

Sostienen los recurrentes que dicho decreto, dictado “por orden del Presidente de la República”, establece una nueva redacción del mensaje obligatorio que debe incluir la publicidad de alimentos con contenido superior a los límites establecidos en el Reglamento Sanitario de los Alimentos, en reemplazo del mensaje anterior —“Prefiera alimentos con menos sellos”—, imponiéndose la leyenda “ALIMENTO CON SELLO 'ALTO EN', EVITA SU CONSUMO”.

Alegan que esta actuación administrativa constituye un acto ilegal y arbitrario, en primer término, porque el aludido decreto fue dictado al margen de las atribuciones de la Ministra de Salud, excediendo, por ende, su competencia legal, ya que, al ser una norma de carácter reglamentaria, debía ser suscrito directamente por el Presidente de la República y no por delegación. Explican



que al tratarse de un decreto supremo de conformidad a lo que prescribe el artículo 35 de la Carta Fundamental, el acto impugnado es reglamentario de manera que siempre debe ser suscrito por el Presidente de la República, al tratarse de una facultad indelegable.

Además, expone en un segundo acápite que el Decreto N° 24 de 2024, excede el margen de habilitación que le entrega la Ley N° 20.606, en lo que toca a la función que debe cumplir el reglamento en esta materia, toda vez que lo buscado es promover hábitos de vida saludable, transformándose en una prohibición encubierta al consumo de ciertos alimentos. Así las cosas, indican que el mandato de la cartera recurrida es impulsar un estilo de vida benéfico para la población, cuestión muy distinta a recomendar evitar ciertos productos, de manera que evidentemente no sigue el fin propuesto, sino que busca frenar el consumo de los productos elaborados por las actoras que contienen el rotulado “altos en”.

Por otra parte, como un tercer agravio, expresan que en el proceso que culminó con la dictación de la actuación recurrida, no se respetaron las instancias de participación ciudadana contenidas en la Ley N° 18.575, Ley N° 19.880 y Resolución N° 31, de 19 de enero de 2015, toda vez que el mensaje final incorporado no fue objeto de consulta pública, siendo sustancialmente distinto a la propuesta originalmente presentada. Refieren que en el año 2023 la recurrida inició un proceso de consulta pública para revisar el mensaje publicitario, el cual se realizó entre agosto y septiembre de ese año, oportunidad en que la propuesta de esa cartera fue “ALIMENTOS CON SELLO, CONSUME CON MODERACIÓN”, la cual fue objeto de observaciones y comentarios por distintos actores en cuanto a su



representación gráfica y contenido, no obstante, el cambio en el mensaje final fue radical sustituyéndolo por “ALIMENTOS CON SELLO ‘ALTOS EN’, EVITA SU CONSUMO”, nueva expresión que no fue objeto de consulta pública ni se entregó información que la justificara porque sobrepasa su objetivo de promover un vida sana y se trata de una prohibición, desconociendo el derecho de las personas para participar en las políticas, planes, programas y acciones del Estado, y por otro lado, no se evaluaron ni ponderaron las opiniones recogidas en la consulta pública efectuada, sin dar respuesta a sus participantes. Así, estiman que la actuación desplegada vulnera el principio de probidad administrativa, al adoptar una decisión desde una propuesta normativa diferente a la aprobada en el impugnado Decreto N° 24.

Luego en cuarto lugar, aducen la total ausencia de fundamentación técnica o respaldo normativo que justifique la modificación del mensaje en los términos que finalmente fue aprobado. Apuntan a que no existe en el acto impugnado antecedentes de hecho y derecho que hayan sido considerados para efectuar el examen y finalmente arribar a un cambio del mensaje consultado, lo que lo deviene en arbitrario ya que no tiene una razón plausible y se trata de una determinación que no fue justificada, de manera que debe ser dejado sin efecto.

En cuanto a las garantías que se estiman conculcadas señalan que se han infringido los derechos constitucionales de las recurrentes, garantizados en el artículo 19 numerales 2°, 21°, 22°, 23° y 24° de la Carta Fundamental.

En lo que atañe a igualdad ante la ley, explican que se vulnera al imponer una restricción que no establece la ley, además, de la arbitrariedad que importa que el acto sea infundado, a lo que se suma que el mensaje pone determinados



productos alimenticios en la misma categoría que otros que provocan graves daños a la salud tales como el tabaco y el alcohol.

Luego refieren que el decreto recurrido conculca su derecho a desarrollar libremente su libertad económica, cual es la producción de alimentos, que se verá afectada por el llamado que se hace a la población de evitar su consumo sin fundamentos ni razones, por lo que se los sujeta a una condición adicional para seguir con su rubro al imponerles un nuevo mensaje publicitario que afectará la venta de sus productos al expresar que se debe evitar su consumo.

Por otra parte, acusan que se vulnera el derecho a la no discriminación arbitraria en el trato que debe entregar el Estado y sus organismos en materia económica, aseguran que con la dictación del referido decreto se les impone una carga por medio de un texto reglamentario emanado de la cartera recurrida sin cumplir con las formalidades establecidas en la Carta Fundamental y la Ley, que establece diferencia en relación a los alimentos rotulados puesto que finalmente lo que busca es prohibir su consumo.

En cuanto al derecho a adquirir todo tipo de bienes refieren de manera genérica que se ve vulnerada por la dictación del acto recurrido.

También señalan que el acto afecta su derecho de propiedad, toda vez que el nuevo mensaje publicitario incidirá en el valor de las marcas y en la comercialización de sus productos ya que por la nueva normativa han quedado adscritos a esta nueva medida, lo que ciertamente afectará sus ventas, ya que el mensaje que se envía lo que busca es inhibir a la población en la compra de sus productos.



Solicitan, en definitiva, que se acojan los recursos, declarando la ilegalidad del Decreto Supremo N° 24 de 14 de junio de 2024, dejándolo sin efecto en todas sus partes, y que se ordene el restablecimiento del imperio del derecho. Además, Unilever Chile Ltda., solicita que se condene en costas al órgano recurrido.

Al evacuar el informe requerido el **Ministerio de Salud**, sostiene que el decreto impugnado, no es ilegal ni arbitrario, y que fue dictado en ejercicio de las facultades legales que le confiere el ordenamiento jurídico, particularmente el DFL N°1 de 2005 del Ministerio de Salud, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 2.763, de 1979 y las Leyes N° 18.933 y N° 18.469, que le encomienda funciones rectoras, normativas y de control sobre materias sanitarias, por su parte el Decreto Supremo N°977 de 1996, que aprueba el Reglamento Sanitario de los Alimentos, le entrega la facultad de determinar las condiciones en que debe efectuarse la publicidad de los mismo.

Hace una reseña sobre la política pública de la publicidad de alimentos, destacando que diversos estudios epidemiológicos dan cuenta que la obesidad es una enfermedad primaria y por ende lo que se busca con la medida impugnada es enfrentar la creciente carga sanitaria asociada a ésta, al sobrepeso y a enfermedades no transmisibles (ENT), lo que se respalda en estudios técnicos como la Encuesta Nacional de Salud 2016-2017 y la Encuesta Nacional de Consumo Alimentario, las que revelan que en el país hay malnutrición por exceso en el 75% de la población adulta, lo cual, en parte, se debe al consumo elevado de productos ultra procesados y bebidas azucaradas y a un inadecuado cumplimiento de las guías alimentarias nacionales, y a lo que indican las recomendaciones técnicas y epidemiológicas



emanadas de organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Reporta que nuestro país adoptó medidas en este aspecto que incluyen el etiquetado en el frente de los envases de los alimentos, regulaciones publicitarias y restricciones de alimentos disponibles para escolares, lo que fue sustentado por evidencia científica.

De este modo, señala que la Ley N° 20.606 surge como una política pública para enfrentar enfermedades relacionadas a la mala alimentación de la ciudadanía, reforzando y ejecutando acciones en los ámbitos de alimentación y nutrición. Indica que este mismo cuerpo legal le entrega en su artículo 6° la determinación del mensaje en la publicidad de los alimentos para promover hábitos saludables, lo que es refrendado en el Reglamento Sanitario de los Alimentos en su artículo 110 bis.

Luego, señala que el decreto recurrido introdujo modificaciones importantes, entre ellas, la modificación del mensaje publicitario obligatorio cambiándolo a “ALIMENTOS CON SELLO ‘ALTO EN’, EVITA SU CONSUMO”, reforma que tuvo como antecedentes un estudio cuantitativo realizado el año 2019, que concluyó con la revisión del mensaje. Advierte que previamente en el año 2018 la recurrida convocó a un grupo de expertos en políticas públicas para definir las características del mensaje publicitario arribando a la convicción de que éste debía ser claro, conciso y dirigido al público objetivo y debía estar alineado con las Guías Alimentarias, por lo que se diseñaron nuevas propuestas las que por la pandemia de COVID-19 se suspendieron, retomando esta temática en el año 2023.



También pone de manifiesto que esa entidad por Resolución Exenta N° 1810 de 26 de diciembre de 2022, aprobó la “Norma N°230 Técnica sobre las Guías Alimentarias para Chile”, actualizando las que existían desde 2013, que mantenía mensajes que no se alineaban con las directrices vigentes en materia de alimentación y nutrición. Comenta que estas guías alimentarias son el marco normativo y científico para orientar las políticas públicas en materia de alimentos, por lo que todas las recomendaciones deben estar en estricta concordancia con las mismas para garantizar que sean acordes a la necesidad del país en este tema, lo que incluye la modificación cuestionada en estos antecedentes.

Continúa exponiendo que, en la misma línea en el año 2023, se efectuó una consulta pública entre los meses de agosto y septiembre, lo que tuvo como efecto la recepción de distintas sugerencias como incluir en el mensaje el término “moderación”, sin embargo, los expertos y distintos actores del proceso lo consideraron inapropiado y ambiguo, a lo que se debe añadir, que la recurrida busca reducir el consumo de alimentos ultra procesados y altos en sellos en todos los grupos etarios, para prevenir la obesidad y el sobrepeso.

Agrega que en atención a lo expuesto y a la evidencia científica se consideró que el mensaje que mejor recogía todos los antecedentes recabados en pro de una mejor nutrición era el “ALIMENTO CON SELLO “ALTO EN”, EVITA SU CONSUMO”. Arguye que este tipo de mensajes no es un caso aislado, destacando otros países en los que se utiliza el mismo término o la frase “no se recomienda el consumo”. Refiere que el decreto únicamente hace alusión al mensaje que se debe usar en la publicidad empleada en medios de comunicación masiva, a saber,



televisión, radio, prensa y aquellos que se encuentran en la vía pública e internet.

En lo que respecta a la vulneración del derecho de participación y del principio de probidad por la falta de consulta pública del mensaje aprobado por el acto recurrido, expone que esta se realizó en el año 2019, detallando a sus diversos participantes y sus aportes, sin dejar de poner de relieve que si bien tal instancia es importante, es la recurrida a quien corresponde tomar la decisión final basada en criterios técnicos y científicos dentro del marco de su competencia, por lo que la alegación de las recurrentes carece de fundamentos.

Por su parte, en lo que dice relación con la falta de competencia de la Ministra de Salud para suscribir el Decreto N°24, refiere que el Mensaje de Publicidad está regulado en el artículo 110 bis del Decreto Supremo N° 977, que establece el Reglamento Sanitario del Ministerio de Salud, que señala que las características del mismo son determinadas por un Decreto Supremo emitido por el Ministerio de Salud, dictado “Por Orden del Presidente de la República”, por lo que el acto impugnado se ajusta a la normativa especial que rige la materia y fue debidamente tomado de Razón por el Ente Contralor el 27 de septiembre de 2024, por lo que dicha transgresión no se verifica y debe ser desestimada.

Luego, en lo que se refiere a la capacidad reglamentaria del Ministerio de Salud y sobre la ausencia de ilegalidad y arbitrariedad del acto recurrido, expone que las actuaciones ejercidas por las diversas carteras se encuentran ajustadas al principio de legalidad previsto en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, en concordancia a lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley N° 18.575, Orgánica



Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que dispone que los Órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y las Leyes, debiendo actuar dentro de su competencia, sin tener más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Es por lo indicado que su actuación, cuestionada por los recurrentes, está amparada por el DFL N° 1, de 2005, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N°2.763 de 1979 y de las Leyes N°18.933 y N°18.469 del Ministerio de Salud, de forma que por las atribuciones que el ordenamiento jurídico le otorga promulgó la Ley N° 20.606, sobre Composición Nutricional de los alimentos y su publicidad, señalando que toda publicidad sobre alimentos que se efectuó por medios de comunicación masiva deberá incluir un mensaje, cuyas características determinará ese ministerio con la finalidad de promover hábitos de vida saludables, velando porque la información que se contenga en los alimentos sea visible y fácil de comprender.

Además, explica que el acto está debidamente motivado, pues la decisión contenida en torno a la reformulación del mensaje que debe incluir la publicidad de los alimentos con sellos atiende razones de salud pública que se establecieron por medio de estudios, acuerdos técnicos y consultas públicas para ese efecto, lo que descarta que se trate de una decisión arbitraria.

Sobre las supuestas vulneraciones a las garantías fundamentales invocadas por los recurrentes refiere en primer término que no se vulnera de forma alguna la igualdad ante la ley, ya que esta sólo se puede vulnerar cuando existe un tratamiento desigual sin justificación plausible, objetiva y razonable, cuyo no es el caso, porque el decreto impugnado



establece un criterio claro y objetivo, cual es, que el mensaje publicitario de promoción de hábitos saludables sea aplicado únicamente a los alimentos que contengan niveles de energía, sodio, azúcares o grasa saturadas superiores a los establecidos en la Tabla N°1 del artículo 120 bis del Reglamento Sanitario de Alimentos, por lo que se refiere de forma general a los que requieren de un etiquetado especial, sin discriminar a ningún producto en particular, de manera que la diferenciación es una medida justificada y orientada a proteger la salud pública y que busca propender a un comportamiento más saludable entre los consumidores.

En cuanto a la supuesta vulneración a desarrollar una actividad económica, señala que el Decreto N° 24, no prohíbe la producción ni comercialización de los productos de las empresas recurrentes, sino que regula el contenido de sus mensajes publicitarios, con el objeto de informar a la población sobre riesgos de salud asociados a ciertos alimentos.

Respecto a la vulneración del derecho a la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica, no se configura porque no se le impone una carga que no cumple con la Constitución y las Leyes, toda vez que el decreto se dictó acorde a los requisitos, formalidades y plazos que establece la legislación vigente, cumpliendo con los procedimientos correspondientes. Además, no se trata de un gravamen específico sobre productos o marcas determinadas, sino que es una medida que se aplica a los productos descritos en el Reglamento Sanitario de alimentos, sin individualizar alguna empresa o alimento sino que es para todos aquellos que, por su composición, deben llevar un etiquetado frontal específico, por lo



que descarta una carga diferenciada o arbitraria, por lo que pide descartar este acápite.

En lo que respecta a la supuesta vulneración del derecho a adquirir toda clase de bienes, la descarta desde que el decreto aludido no contiene prohibición alguna para la compra de productos alimenticios, sólo modifica el mensaje publicitario que deben utilizar en medios de comunicación masiva.

Finalmente, advierte que tampoco se vulnera el derecho de propiedad de las recurrentes, ya que la Carta Fundamental, establece una garantía de carácter general, con la finalidad de garantizar la legalidad del derecho y su ejercicio por todos, consagrando la inviolabilidad de todos los tipos de propiedad, sin distinción alguna. Sin perjuicio de ello, el precepto reconoce limitaciones al ejercicio de este derecho en virtud de su función social o de una ley general o especial. Expone que si en este caso se configura una posible colisión entre el derecho de propiedad invocado y el bien jurídico protegido por la nueva normativa sanitaria en materia de etiquetado, específicamente la salud pública, debe prevalecer el interés de esta última, ya que, conforme al inciso primero del artículo 19 de la Constitución Política, este derecho fundamental está sujeto a limitaciones, entre las cuales se encuentra la salubridad pública, de modo que no puede sostenerse que exista una afectación al derecho de propiedad en los términos en que se alega. Además, se trata más bien de una mera expectativa de las recurrentes de generar dinero sin que el beneficio se haya materializado en su patrimonio, de manera que la especulación sobre efectos futuros e inciertos no sirve para dar pie a la conculcación de la garantía invocada, a lo que suma que el Decreto N°24 establece nuevos criterios para que los compradores realicen un consumo



informado de los productos que adquieren, por lo que no se vulnera un derecho preexistente sino que se adapta el marco normativo para cumplir con el deber de salvaguardar la seguridad sanitaria, por lo que este apartado tampoco puede ser atendido.

Solicita en definitiva el rechazo de todos los recursos deducidos contra el decreto N° 24, con expresa condena en costas.

Se hicieron parte en estos antecedentes como terceros coadyuvantes Martín Gutiérrez Folch, en representación de ASOCIACIÓN GREMIAL DE INDUSTRIAS PROVEEDORAS A.G.; Alberto Sánchez Egaña, en representación de ASOCIACIÓN NACIONAL E INDUSTRIALES DE CECINAS A.G.; David Cademartori Gamboa, en representación de ASOCIACIÓN GREMIAL DE ALIMENTOS Y BEBIDAS DE CHILE A.G.; y Marissa Baldazzi López, en representación de CECINAS VENEZIA S.A.; CONFITES MERELLO S.A.; INDUSTRIAS NEUCHATEL S.A. y ECKART ALIMENTOS SPA.

Considerando:

Primero: Que, para analizar el asunto planteado por la presente vía, resulta conveniente consignar que el recurso de Protección de Garantías Constitucionales, establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, constituye jurídicamente una acción, destinada a amparar el legítimo ejercicio de las garantías y derechos preexistentes que en esa misma disposición se enumeran, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto u omisión arbitrario o ilegal que priva, o amenace ese atributo.

De este modo, es requisito indispensable de la acción de protección, la existencia de un acto u omisión ilegal, esto es, contrario a la ley, o arbitrario, producto del mero capricho de quién



incurrir en él, y que provoque algunas de las situaciones o efectos que se han indicado, afectando a una o más de las garantías -preexistentes- protegidas, consideración que resulta básica para el examen y la decisión de cualquier recurso como el que se ha interpuesto.

Ahora bien, a la luz de lo recién expuesto cabe reflexionar, que esta acción de cautela de derechos constitucionales constituye una vía destinada a dar protección respecto de garantías cuya existencia se encuentre indubitada.

Segundo: Que, en la especie, los recurrentes impugnan el Decreto Supremo N° 24, de 2024, dictado por la Ministra de Salud “por orden del Presidente de la República”, en cuanto establece el mensaje “ALIMENTO CON SELLO ‘ALTO EN’, EVITA SU CONSUMO” en la publicidad de alimentos con determinados contenidos nutricionales, alegando, entre otros aspectos, que el decreto fue dictado sin competencia constitucional, en contravención a lo dispuesto en Carta Fundamental, que exigen la suscripción directa del Presidente de la República para efectos del ejercicio de potestades reglamentarias; excediendo el margen de la Ley N° 20.606, al hacer un llamado a evitar el consumo de los alimentos altos en sellos; señalando que no se han respetado las normas de participación ciudadana exigidas; para finalmente sostener que no contiene fundamentos respecto de los motivos que justifican la decisión.

La cartera recurrida por su parte explica que el decreto aludido no prohíbe la producción ni comercialización de los productos de las empresas recurrentes, sino que regula el contenido de sus mensajes publicitarios, con el objeto de informar a la población sobre riesgos de salud asociados a ciertos alimentos, sin imponer medidas que vulneren el derecho de



propiedad, ni restrinjan el ejercicio de actividades económicas de forma desproporcionada, a lo que se adiciona que el acto fue dictado por la autoridad competente en el ámbito de sus facultades legales y reglamentarias.

Tercero: Que la cartera recurrida posee, por mandato legal de conformidad a lo que prescribe el artículo 4° del DFL N°1 de 2005, las siguientes atribuciones *“Al Ministerio de Salud le corresponderá formular, fijar y controlar las políticas de salud, fijar y controlar las políticas de salud. En consecuencia, tendrá, entre otras, las siguientes funciones:*

2- Dictar normas generales sobre materias técnicas, administrativas y financieras a las que deberán ceñirse los organismos y entidades del Sistema, para ejecutar actividades de prevención, promoción, fomento, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación de las personas enfermas”.

Por su parte el artículo 7° de la misma normativa preceptúa que *“Al Ministro corresponderá la dirección superior del Ministerio. Deberá, igualmente, fijar las políticas, dictar las normas, aprobar los planes y programas generales y evaluar las acciones que deben ejecutar dichos organismos y demás integrantes del Sistema”.*

Luego la Ley N° 20.606, en el inciso cuarto de su artículo 6° dispone que *“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”.*

Además, el Reglamento Sanitario de los Alimentos contenido en el Decreto N° 977, de 1996, señala en su artículo 1, que *“Este reglamento establece las condiciones sanitarias a que deberá ceñirse la producción, importación, elaboración, envase,*



almacenamiento, distribución y venta de alimentos para uso humano, así como las condiciones en que deberá efectuarse la publicidad de los mismos, con el objeto de proteger la salud y nutrición de la población y garantizar el suministro de productos sanos e inocuos.

Este reglamento se aplica igualmente a todas las personas, naturales o jurídicas, que se relacionen o intervengan en los procesos aludidos anteriormente, así como a los establecimientos, medios de transporte y distribución destinados a dichos fines.

Para la aplicación del presente reglamento regirán las definiciones y requisitos que su texto establece”.

A su vez, en el artículo 110 bis, inciso séptimo del mismo reglamento se establece 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”.*

Cuarto: Que conforme a la normativa precedentemente transcrita, es claro que la recurrida cuenta con la potestad reglamentaria requerida para dictar normas sanitarias de carácter general, orientadas a la prevención y promoción de la salud, incluyendo la regulación de la publicidad de los alimentos, cuestión que en el caso que nos convoca se ha materializado a través del Decreto N° 24, de 14 de junio de 2024.

Ahora, es preciso analizar si la dictación del acto recurrido se encuentra al margen de la legalidad vigente, o si, por el contrario, se ajustó a esta, para lo que se analizarán cada una de las contravenciones propuestas por las recurrentes.



Quinto: Que en primer término se acusa que la actuación recurrida fue dictada al margen de las competencias con las que cuenta la Ministra de Salud, toda vez que se trata de una norma reglamentaria de competencia exclusiva e indelegable del Presidente de la República, conforme a lo dispuesto en los artículos 31 N° 6 y 35 de la Carta Fundamental.

El primero de los preceptos en referencia expresa que *“Son atribuciones especiales del Presidente de la República:*

6°.- Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes;”.

La segunda norma dispone que *“Los reglamentos y decretos del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro respectivo y no serán obedecidos sin este esencial requisito.*

Los decretos e instrucciones podrán expedirse con la sola firma del Ministro respectivo, por orden del Presidente de la República, en conformidad a las normas que al efecto establezca la ley”.

Sobre este punto las recurrentes argumentan que en el caso del decreto impugnado se trata de uno de carácter reglamentario, por ende, sólo puede ser suscrito por el Jefe de Estado, sin que pueda ser delegado de manera alguna.

Sexto: Que sobre este tópico cabe recordar lo que prescribe de forma precisa el Reglamento Sanitario de Alimentos en su artículo 110 bis, precedentemente transcrito, que, en lo que dice relación con el mensaje publicitario de los alimentos con sellos, señala que sus características las determinará un Decreto



Supremo emitido por el Ministerio de Salud, dictado “Por orden del Presidente de la República”, de manera que en cuanto a esta conculcación es claro para estos jueces que se ha respetado la legalidad vigente para su expedición, ya que el acto fue dictado por la Ministra de Salud conforme al precepto en comento, pues tal actuación está dentro de sus atribuciones.

A mayor abundamiento, como refiere la cartera recurrida, el Decreto N°24 fue objeto del control preventivo por parte de la Contraloría General de la República, de manera que se analizó que en su dictación se garantizó su juridicidad, dentro de las que está haber sido dictado por la autoridad competente, por lo que se procedió a su toma de razón con fecha 27 de septiembre de 2024.

De este modo, las actuaciones del Ministerio de Salud se han sujetado a lo previsto en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, al ajustarse al principio de legalidad, sin sobrepasar sus atribuciones, sino que, por el contrario, la autoridad recurrida ha cumplido con uno de los deberes que se le impone como órgano encargado de implementar lo dispuesto en la Ley N°20.606 y su reglamento.

Así las cosas, esta primera alegación ha de ser desestimada por las razones que se han entregado en los basamentos que anteceden.

Séptimo: Que en un segundo orden de alegaciones se plantea que el decreto recurrido infringe el principio de legalidad, toda vez que sobrepasa los objetivos previstos en la ley “Sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad”, cual es promover hábitos de vida saludable, sin embargo, no el acto recurrido no se apega a este mandato sino que lo sobrepasa y hace un llamado a evitar el consumo de productos elaborados por



las recurrentes, causando en las consecuencias a las que aluden en sus libelos.

Octavo: Que es cierto que la denominada ley de etiquetado de alimentos en el inciso cuarto de su artículo 6° señala que la publicidad en medios de comunicación masivo llevará un mensaje que promueva hábitos saludables, sin hacer referencia a cuáles son sus características, salvo que estas serán entregadas por el Ministerio de Salud.

Para abordar este cuestionamiento necesariamente hay que acudir a los objetivos de la autoridad recurrida, que, como primer aspecto central, ciertamente se encuentra el de velar por la salud en todos sus ámbitos, dentro de los cuales cabe cuidar la forma en que se nutre la población, siendo en este punto conveniente detenerse sobre las políticas públicas tenidas en consideración para determinar las características del mensaje.

Se observa que existen una serie de estudios -acompañados por la recurrida- que entregan evidencias de que en Chile la obesidad ha alcanzado niveles considerables, muy por sobre lo que se espera en una población con buenos hábitos alimenticios, lo que apareja el desarrollo de las denominadas enfermedades no transmisibles, convirtiéndose en un problema de salud pública que conforme a los antecedentes aportados se asocia al consumo excesivo de alimentos ultra procesados y que en su composición nutricional contengan energía, sodio, azúcares o grasas saturadas en cantidades superiores a las establecidas en el artículo 120 bis del Reglamento.

Noveno: Que, por lo descrito, la autoridad sanitaria ha buscado por los medios más idóneos actualizar las Guías Alimentarias, para lo cual realizó la Encuesta Nacional de Salud 2016-2017, que reveló que sólo un porcentaje muy reducido de la



población se alimenta de forma saludable, estableciéndose que en el país no se da cumplimiento a las recomendaciones entregadas por la Organización Mundial de la Salud, que elaboró un Plan de Acción Mundial para la Prevención y Control de las Enfermedades no Transmisibles 2013-2019, donde se incluye el etiquetado frontal de los alimentos, lo que en su oportunidad dio origen a la promulgación de la Ley N° 20.606.

De este modo, la ley en comento es parte de las políticas públicas para enfrentar el sobrepeso y la obesidad, por lo que el Ministerio de Salud tiene dentro de sus ejes diseñar la forma en que debe ser entregado el mensaje en la publicidad de los alimentos que están afectos al cuerpo normativo en referencia.

Ahora bien, tal como se ha señalado previamente, las características del mensaje publicitario deben ser entregadas por la cartera de salud, así la autoridad, luego de analizar distintas propuestas que fueron obtenidas como consecuencia de un largo trabajo mancomunado entre los diversos actores del sistema, tales como paneles de experto y la comunidad, se concluyó que para lograr cambios en los hábitos alimenticios de la población el mensaje contenido en la publicidad masiva debía ser claro y conciso para así conseguir una finalidad preventiva.

Así las cosas, el 26 de diciembre de 2022 la recurrida dictó la Resolución Exenta N° 1810, que aprobó la Norma N°230 Técnica sobre las Guías Alimentarias para Chile, la que consideró nuevos ejes que debían estar en sintonía con la realidad epidemiológica del país, en particular los factores que la determinaban y una nueva forma para buscar abordarlo, por lo que se arribó a la convicción de que entregando una mejor orientación a la ciudadanía en relación a una alimentación más



saludable se obtendría un resultado favorable en cuanto a la nutrición de la población.

Décimo: Que de esta manera es claro que las Guías Alimentarias, son un marco normativo y científico que orienta las políticas públicas en esta materia, entregando pautas sencillas de forma que las recomendaciones alimentarias y nutricionales que la recurrida emita estén en sintonía y de acuerdo a estas.

Así de la lectura de la citada Norma 230, se verifica en su introducción lo siguiente: *“Las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (GABAs) son herramientas importantes para ayudar a la población a reconocer las recomendaciones alimentarias, tendientes a mantener y mejorar la salud y nutrición de las personas. Su importancia fue destacada ya en el año 1992, en la primera Conferencia Internacional sobre Nutrición, realizada por FAO y OMS, donde se convoca a los países a desarrollar e implementar sus propias guías. Chile cuenta con Guías Alimentarias desde el año 1996, realizando actualizaciones acordes con los cambios epidemiológicos y nutricionales de la población.*

Considerando que las GABAs son un componente clave de una política alimentaria y ofrecen un lineamiento científico sobre cómo se debe alimentar la población, de forma clara y sencilla, la OMS recomienda que las GABAs de los países deben ser actualizadas permanentemente, sugiriendo que sea realizado cada cinco años en base a la situación alimentario-nutricional y al perfil epidemiológico de la población e incorporando aspectos de orden social, económico e incluyendo el modelo de sostenibilidad para reducir el impacto ambiental y contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional de las generaciones actuales y futuras; así como la pertinencia cultural y territorial, implicando concebir



que la alimentación va más allá del valor biológico y nutricional de los alimentos, incorporando factores esenciales del proceso de alimentación, como bienestar, comensalidad y relaciones sociales”.

De lo referido se desprende que las guías ya no sólo buscan abordar aspectos nutricionales, sino que exige a los organismos del sistema nacional de salud que en sus programas de promoción, prevención y educación sigan sus directrices sobre la materia.

Conforme a lo expuesto, las características del mensaje de hábitos de vida saludable están en concordancia con los diversos insumos que tuvo a la vista la cartera recurrida, entre ellos, que acudir en el mensaje a la palabra “moderación” era ambiguo y no estaba acorde con las guías elaboradas, que señalan que hay que “EVITAR” los productos ultra procesados y “ALTOS EN” (Numeral 7. Norma N°230, apartado sobre los mensajes seleccionados y un breve fundamento técnico).

A lo señalado se puede adicionar, como se expresa en los informes de la recurrida y lo manifestado en estrados por la defensa fiscal, que en este caso particular no es posible dejar de lado las cifras que se manejan en torno a la creciente obesidad que evidencia en la población, y, en razón de ello, las políticas Ministerio de Salud deben ser enfáticas en que se reduzca el consumo de alimentos con sellos, de suerte que todo lo obrado por la recurrida y que concluyó con la dictación del Decreto N° 24, se encuentra enmarcado en la legalidad vigente y ciertamente con un propósito definido, cual es, mejorar la salud y calidad de vida de la población.

Undécimo: Que por lo expuesto no se advierte que el Decreto N° 24 exceda el principio de legalidad, mas bien se trata



de un esfuerzo del Estado por dar cumplimiento a las directrices entregadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Panamericana de la Salud (OPS), y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), que buscan que las naciones adopten compromisos y acciones para prevenir la obesidad, promoviendo la intervención en áreas que se relacionan con el entorno alimentario, políticas fiscales, etiquetado de alimentos y marketing de estos, entre otros.

Décimo segundo: Que conforme a lo reseñado, esta alegación tampoco puede ser atendida, desde que, no hay ilegalidad o arbitrariedad en la forma en que se ha determinado por parte de la autoridad recurrida establecer la forma en que debe ser entregado el mensaje publicitario de los denominados alimentos con sello.

Además, estos sentenciadores no pueden dejar de poner de manifiesto que el rotulado en los envases de los alimentos se mantiene inalterable, es decir, no se agrega en la parte frontal de los alimentos alguna otra frase, por lo que al momento en que los consumidores adopten la decisión de comprar el producto verán el mismo rotulado sin alteraciones, lo que abona a descartar las irregularidades normativas propuestas.

Décimo tercero: Que en lo que dice relación con la falta de participación ciudadana que se denuncia en la dictación del Decreto N° 24, de 2024, transgrediendo así lo previsto en la Ley N° 18.575, Ley N° 19.880 y Resolución Exenta N° 31, de 19 de enero de 2015 del Ministerio de Salud, alegación que se basa en que la norma sometida a consulta pública contenía la frase “Consume con moderación”, la que finalmente fue modificada arbitrariamente por la autoridad a “Evita su Consumo” sin haber



estado en consulta la nueva redacción en esa instancia pública, por lo que para definir su suerte es necesario analizar su ocurrencia y pertinencia.

Como ya se ha señalado, el cambio en la leyenda que llevaría el mensaje se suscitó luego de efectuar y recibir las propuestas que se utilizaron como base para iniciar un estudio cuantitativo, que fue realizado en el año 2019, previa licitación de la cartera recurrida, que fue adjudicado a Clodinámica Asesorías, Consultoría e Ingeniería Limitada. Dicho estudio, encuestó a cerca de 1.500 personas para conocer sus percepciones y evaluaciones sobre el mensaje "Prefiera Alimentos con menos sellos de advertencia, Ministerio de Salud, Gobierno de Chile" y las nuevas propuestas de mensajes que serían implementadas por el Ministerio de Salud, en estos resultados se ve la importancia de que el mensaje contuviera la advertencia "ALTOS EN", para lograr así una forma más efectiva de fomentar hábitos de vida saludables.

En el estudio, los dos mensajes con mayor evaluación fueron: "Come sano, sin sellos es mejor" y "Alimento con sello, consume con moderación."

Pero tal como se ha reseñado, finalmente se determinó que para clarificar el mensaje y que éste tuviera un efecto comunicacional sin ambigüedades era mejor poner la frase "EVITA SU CONSUMO" que, conforme a la evidencia científica, propuestas y observaciones se dotaba de una mejor calidad técnica y resultaba más adecuado a las políticas de salud pública vigentes, que, como ya se dijo, se adecuaban de manera más precisa a las guías alimentarias.

Por otra parte, tampoco es baladí lo que se señala por la autoridad recurrida en su informe, esto es, que la consulta pública



es un proceso participativo, pero no vinculante, particularmente en temas de impacto social y de la vida humana, encontrándose esa decisión final radicada de forma exclusiva en la autoridad, con miras a entregar una comunicación de mejor calidad y que sea más efectiva, pues lo que se busca es garantizar coherencia con las tantas veces referidas guías alimentarias aprobadas en el año 2022.

Décimo cuarto: Que por lo expresado, el cuestionamiento levantado no tiene como contrapartida una ilegalidad o arbitrariedad, puesto que, en el caso de autos no es vinculante, lo que no desmerece que sea siempre preferible contar con tales instancias, como se ha hecho en la especie, por lo que este acápite tampoco será atendido.

Décimo quinto: Que en lo que dice relación con la falta de fundamentación del acto administrativo atacado por esta vía, se basa en que esto sólo tiene como sustento lo que se señala en sus motivaciones 4. y 5., sin entregar antecedentes para determinar adicionar en el mensaje la expresión “EVITA SU CONSUMO”, o explicitar por qué la misma sería más acorde al propósito de entregar a la población prácticas de consumo nutricional menos nocivas para la salud.

Como ya se expresó en los fundamentos que tratan sobre la legalidad del acto recurrido, es dable recordar que efectivamente el Decreto N°24, en las consideraciones ya indicadas, expresa que es necesario mejorar el Mensaje contenido en el Decreto N°1, de 2017, del Ministerio de Salud, para procurar un mayor entendimiento de la ciudadanía, para lo que se tuvo en consideración, como se ha referido, distintas referencias que promueven hábitos de vida saludables.



No obstante, queda de manifiesto que la decisión de la autoridad se sustenta en una serie de recomendaciones luego de que se convocara ya en el año 2018, conforme se expone en el 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”, concluyéndose que la información debía ser precisa, directa y estar alineada con las Guías Alimentarias vigentes.

Por ello se diseñaron estudios y encuestas, lo que culminó finalmente en el año 2022 con la entrega de nuevas Guías alimentarias como pautas actualizadas a los nuevos patrones alimentarios prevalentes en el país, en aras a mejorar la salud pública, la Norma N°230, la cual señala en su introducción “...2° *Que, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) apoyan el fomento de entornos alimentarios saludables, en especial de sistemas alimentarios que promuevan dietas saludables, para lo cual se requiere la participación de los gobiernos y de los sectores público y privado, de manera de contribuir a la calidad de vida de la población. En este contexto, se reconoce la necesidad de la formulación de políticas públicas desde la producción y hasta el consumo, para que la población disponga de una alimentación saludable, sostenible, inclusiva, diversificada e inocua.*

4° Que, las Guías GABAs son un componente clave de una política alimentaria y ofrecen un lineamiento científico sobre cómo se debe alimentar la población, de forma clara y sencilla, considerando el contexto epidemiológico y cultural de cada país, a fin de promover mejores hábitos alimentarios y educar al público para mantener una buena salud nutricional y sentar las bases



para la formulación de políticas destinadas a transformar los sistemas agroalimentarios a otros más saludables”

Así, estas guías son las directrices que orienta las políticas públicas en materia de alimentos que, sin duda, fueron tenidas en consideración para definir la forma en que se debía entregar el mensaje 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 prosperar.

Décimo sexto: Que resulta importante poner de manifiesto que el decreto cuestionado no impide a las empresas recurrentes ejercer su giro comercial, ni comercializar sus productos, ni tampoco introduce restricciones que sean desproporcionadas o discriminatorias en el contexto de la regulación sanitaria general aplicable a todos los actores del rubro, por cuanto se modifica únicamente el 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, todo, con la finalidad de orientar de forma más efectiva a la población en un tema tan sensible como es la nutrición.

Décimo séptimo: Que, sin perjuicio de lo ya expuesto, es preciso dejar en claro que las alegaciones relativas a supuestas deficiencias en el procedimiento administrativo de dictación del Decreto (falta de consulta pública, ausencia de fundamentos técnicos, competencia normativa del Presidente de la República), exceden el ámbito de cognición sumaria propio de esta acción de emergencia, y en su caso, podrían ser materia de acciones de nulidad o revisión administrativa, pero no de esta vía excepcional y cautelar.



Décimo octavo: Que al no verificarse las transgresiones acusadas por las recurrentes no se hace necesario analizar las garantías constitucionales que se estiman conculcadas.

Décimo noveno: Que, en consecuencia, no se ha acreditado la existencia de un acto ilegal o arbitrario, ni la configuración de los presupuestos copulativos exigidos por el artículo 20 de la Carta Fundamental, razón por la cual los recursos deben ser desestimados.

Y visto, además, lo dispuesto en el Auto Acordado sobre Tramitación del Recurso de Protección de Garantías Constitucionales de la Excm. Corte Suprema, se resuelve que **SE RECHAZAN**, sin costas, los recursos de protección interpuestos por las empresas Nestlé Chile S.A., Unilever Chile Limitada, Tres Montes S.A. y Empresas Carozzi S.A., todos dirigidos 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.

N°Protección-21925-2024 (acumulados N°21.927-2024, N°21.935-2024 y N°21.939-2024).



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: DDLTBGWTGXK