

Autorización Administrativa: Habilitaciones, autorizaciones y su transferencia

Objetivo del documento

El presente documento busca dar fundamentos sobre la posibilidad de transferir las autorizaciones y habilitaciones entre personas físicas o jurídicas, por razón del cambio de titular o por mudanza de establecimiento.

Introducción

El Código Alimentario Argentino (CAA) es una norma jurídica que contiene conceptos esencialmente extrajurídicos. La autorización de establecimientos y productos alimenticios que contempla el Código se realiza a través de actos administrativos (expresados en un certificado) declarativos de la voluntad de la Autoridad de Aplicación del CAA, y estos "deben sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y el derecho aplicable¹".

La explicación que sigue gira en torno de la habilitación de los establecimientos en el RNE y de la autorización de los alimentos para su inscripción en el RNPA desde su óptica jurídica.

MARCO LEGAL APLICABLE Y ANÁLISIS

- Artículo 3° de la Ley 18284 y Artículo 3° del Anexo II del Decreto 2126/71.
- Anexo II del Decreto Reglamentario 2126/71
- Anexo I, Artículo 14 del Decreto 2126/71
- Disposición ANMAT N° 1307/2017 - Directrices para la autorización Sanitaria de Producto Alimenticio.
- Disposición ANMAT N° 14023/2016 - Directrices para la autorización Sanitaria de Establecimientos.
- Proyecto de Resolución Conjunta (PRC) "Autorización de Producto Alimenticio", Acta Reunión Ordinaria de la Comisión Nacional de Alimentos (CONAL) N° 125.

¹ HUTCHINSON Tomás. Regimen de Procedimientos Administrativos. Ley 19549. Ed. Astrea. 2000. Pág. 81

Del artículo 3° de la Ley 18284 surge que la producción de alimentos debe ser autorizada y verificada por la autoridad sanitaria de acuerdo al lugar donde se produzcan. Cumplida esa condición pueden comercializarse, circular y expendirse en todo el territorio de la Nación.

El Anexo II del Decreto Reglamentario 2126/71 establece la información que debe presentarse para obtener la autorización de los productos.

El Artículo 3, inciso a) establece que deben figurar los “datos de identificación y domicilio del solicitante, *titular del producto*”. Además, el inciso h) requiere la “Indicación del establecimiento(s) propio(s) o de terceros donde se ha de elaborar o fraccionar el producto...”. Es decir que de la norma se desprende que para autorizar el producto, previamente debe estar habilitado el establecimiento.

El Artículo 14 del Anexo I dice “El titular de la autorización deberá comunicar a dicha autoridad sanitaria todo acto que implique el traslado de la fábrica o comercio, cuando se realicen ampliaciones o cambios en las instalaciones o cuando se cambie el propietario, la firma comercial o se modifique el contrato social o la naturaleza de sus actividades. Igual obligación incumbe a sus sucesores a título universal o particular”. La instrumentación de esta comunicación se traduce en una solicitud en la que el titular solicita autorizar estos cambios, para actualizar la autorización sanitaria ya otorgada u obtener una nueva, según cuál sea el acto.

Naturaleza de la autorización/habilitación

El significado habitual de las palabras conduce sin mayor indagación a comprender la norma. El artículo 14 del Anexo I se dirige al “titular de la autorización (...)”. Sin embargo, para no dejar margen al error, conviene ir al significado según el Diccionario de la Real Academia Española, según el cual el titular², cuando se refiere a una persona o una entidad, es el “que tiene a su nombre un título o documento jurídico que la identifica, le otorga un derecho o la propiedad de algo, o le impone una obligación”.

La autorización se define como “el acto de una autoridad por el cual se permite a alguien una actuación en otro caso prohibida”³⁴.

² <https://dle.rae.es/?id=ZtcjXVf|Ztj2OHs>

³ <https://dle.rae.es/?id=4UXxkoH>

⁴ Cabe mencionar las definiciones de Autorización y de Registro del PRC:

Autorización Sanitaria de Establecimiento: es la resultante de un proceso a través del cual la Autoridad Sanitaria competente interviniente, en el marco de su potestad como autoridad de aplicación del Código Alimentario Argentino, habilita a los establecimientos a realizar determinadas actividades luego de haber evaluado las condiciones mínimas y necesarias fundamentadas en condiciones higiénico-sanitarias y otras de índole administrativa.

Autorización Sanitaria de Producto Alimenticio: es la resultante de un proceso a través del cual la Autoridad Sanitaria Competente, en el marco de su potestad como autoridad de aplicación del Código Alimentario Argentino, habilita a los productos alimenticios para

En esencia la autorización se centra en una manera de intervenir administrativamente *ex ante* comprobando si una determinada actividad, como en este caso, la producción de alimentos cumple o respeta los intereses generales protegidos por la normativa aplicable, el CAA.

Entran en juego los artículos 14 y 28 de la Constitución Nacional según los cuales los derechos consagrados en ella, "(...) no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio", es decir se ejercen cumpliendo las leyes que los reglamentan.

En ese sentido podría decirse que "la autorización es un presupuesto de eficacia para el ejercicio de un derecho subjetivo preexistente en el sujeto autorizado, la autorización viene a remover los límites al ejercicio de ese derecho que encuentra un obstáculo previo a su realización, superándolo una vez que se constata su compatibilidad con el orden público"⁵.

El solicitante es titular de un derecho subjetivo, exclusivo y excluyente (él y solo él puede hacerlo valer ante la administración, ante otras personas y ante la justicia, si fuera necesario), por otra parte, el órgano administrativo competente (autoridad sanitaria), no tiene facultades discrecionales para conceder o negar una autorización policial y su actuación debe subordinarse a los requisitos establecidos por la norma legal. Cumplidos esos requisitos debe conceder la autorización o habilitación que se trate y por el contrario no cumplidos debe denegarlo, sin perjuicio de antes indicar los incumplimientos y otorgar un plazo para satisfacerlos⁶.

Otorgamiento

Cuando la autoridad sanitaria competente otorga una autorización reconoce un derecho preexistente, que no puede ejercerse sin esa previa conformidad de la administración.

La autorización no amplía los derechos del individuo, sino que le permite ejercerlos al reconocerle el cumplimiento de las condiciones preventivas impuestas por el poder de policía, en razón del interés general. Esas condiciones aparecen como una limitación al libre ejercicio del derecho de los individuos; por ejemplo, cuando se presenta y cumple con todos los requisitos sanitarios y

comercializarse, circular y expendirse en todo el territorio de la Nación luego de haber evaluado las condiciones necesarias fundamentadas en aspectos sanitarios.

Registro de Producto Alimenticio: es la identificación de la autorización sanitaria que otorga la Autoridad Sanitaria competente, a todo producto alimenticio para que pueda comercializarse, circular y expendirse en todo el Territorio Nacional.

Registro de Establecimiento: es la identificación de la autorización sanitaria que otorga la Autoridad Sanitaria competente a toda persona física o jurídica, firma comercial, establecimiento o fábrica de alimentos acorde a las actividades para las cuales fue habilitado.

⁵ "La naturaleza jurídica de la autorización la concesión". Marta garcia Pérez.

⁶ Esto se refiere en el PRC de Autorización de Establecimientos (Punto 1.5) y de Producto Alimenticio (Punto 1.6), así como en la Res 1962/18 (Art 6) de Implementación de RNE por SIFeGA de La Rioja, 6363/18 de Santiago del Estero, Res 887/19 (Art 6 y 7), Res 519/19 de Misiones (Anexo I, punto 3) y Res 2873/19 de Mendoza.

administrativos estipulados en el CAA obtiene la inscripción en el Registro Nacional de Establecimientos o el Registro Nacional de Productos Alimenticios.

La autorización implica que se han cumplido los requisitos legales y entonces se han levantado las barreras administrativas mediante decisiones administrativas que eliminan la prohibición para ejercer cualquier actividad. El acto administrativo, representado por el certificado que acredita la inscripción es el instrumento adecuado para probar el levantamiento de esas barreras.

La autorización se califica como un derecho precario porque justamente se mantiene siempre y cuando se cumplan las condiciones establecidas por la norma legal y se pierde cuando se deja de cumplir el CAA. Es una condición mantenerse concordado a la normativa, por ejemplo en cuanto a su composición cualitativa, si se sustituye un ingrediente, esa sustitución debe comunicarse y autorizarse en consecuencia.

Traspaso, transmisibilidad o transferencia de las autorizaciones de RNE y RNPA

La regla es que los registros no son transmisibles porque, siguiendo a García de Enterría⁷, “colocan al administrado en una situación impersonal y objetiva, definida abstractamente por las normas en cada caso aplicables (...)”, levantan la barrera al sujeto solicitante (*intuitu personae*). En este proceso, el titular ha sido esencial para la emisión de la autorización.

La autorización es un típico acto reglado y su otorgamiento se limita a confrontar la solicitud con la norma aplicable y resulta ser una técnica al servicio de la administración pública orientada a salvaguardar el interés general, de ahí que el certificado que otorga la autoridad administrativa en relación a determinado producto, en ejercicio de su competencia, es de carácter precario, y el titular de la autorización sabe desde el inicio de su otorgamiento que no se ha constituido un derecho absoluto, sino que al contrario, en todos los casos presupone el control de la actividad y permite su revisión y la posibilidad de cambios posteriores en salvaguarda de la salud de la población.

Siendo la autorización la expresión de la voluntad del Estado en su vinculación con una persona humana o jurídica y como se viene explicando, un derecho precario, **es intransferible por acto entre personas según las reglas del derecho civil**, ya sea con o sin intervención de la autoridad administrativa competente. A una persona se autoriza producir determinado alimento y se inscribe en el RNPA, a otro se le otorga la suya.

Para completar la definición de autorización en el caso de los establecimientos, es necesario acudir a la definición del CAA. Primero se define a la *Fábrica de alimentos* como el establecimiento que

⁷ “Curso De Derecho Administrativo” Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández. Ed. Civitas. Madrid. 1983.

elabora alimentos⁸. Luego se define al establecimiento de alimentos elaborados/industrializados como *"El ámbito que comprende el local y el área hasta el cerco perimetral que lo rodea, en el cual se llevan a cabo un conjunto de operaciones y procesos con la finalidad de obtener un alimento elaborado así como el almacenamiento y transporte de alimentos y/o materias primas"*⁹.

La habilitación, entonces, es la autorización dada a una persona para el funcionamiento del lugar, espacio físico en que se ejerce una actividad, productiva, industrial o comercial que habitualmente se denomina establecimiento o "fábrica de alimentos".

Teniendo en cuenta las características de la autorización y la definición del establecimiento, se pueden citar distintos casos y su correspondencia con la habilitación:

- Si una fábrica se construye desde nueva debe solicitar su habilitación e inscripción en el RNE.
- Si una fábrica se amplía o se cambia su estructura debe solicitar auditoría para una habilitación nueva aunque puede mantener el RNE.
- Si una fábrica solicita su baja, cuando se pretenda reabrirla deberá solicitar una nueva habilitación e inscripción en el RNE.
- Si una fábrica muda su establecimiento deberá solicitar una nueva habilitación e inscripción en el RNE.

Del mismo modo debe proceder/informar "cuando se cambie el propietario, la firma comercial o se modifique el contrato social o la naturaleza de sus actividades".

- Si se cambia de propietario debe solicitar una nueva habilitación e inscripción en el RNE.
- Si se cambia la firma comercial debe solicitar una nueva habilitación e inscripción en el RNE.
- Si se cambia el nombre de la sociedad debe informar aunque puede mantener el RNE. Las transformaciones de las personas jurídicas, se regirán por la legislación de fondo aplicable al caso.
- Si se cambian los integrantes de la sociedad, cambios de titularidad derivados de la reorganización de sociedades comerciales, modificaciones en la composición de

⁸ Artículo 12, Capítulo II del CAA

⁹ Artículo 20, Capítulo II del CAA. Internalización del Anexo I del Reglamento Técnico MERCOSUR por GMC N°080/96

sociedades de hecho (por incorporación o salida de socios) o de sucesión hereditaria cuando corresponda debe informar aunque puede mantener el RNE.

- Si la fábrica se cede o alquila hallándose previamente habilitada a nombre del cedente o locador, el mismo debería requerir la baja a su nombre remitiendo el instrumento por el cual transfiere la instalación a terceros. El tercero cesionario o locatario, correlativamente debe solicitar una nueva habilitación.

Los mismos criterios se aplican a la Autorización de un Producto Alimenticio, y pueden citarse los siguientes casos:

- Si se pretende elaborar un producto nuevo debe solicitarse su autorización e inscripción en el RNPA.
- Si se pretende elaborar un producto cambiando su composición de forma no sustancial debe informarse y puede mantenerse la autorización e inscripción en el RNPA, siempre que no cambie la naturaleza del producto.
- Si se solicita la baja de un producto y luego se pretende volver a fabricarlo, debe solicitarse su autorización e inscripción en el RNPA.
- Si un producto se halla autorizado e inscripto en el RNPA y un nuevo fabricante pretende elaborarlo debe solicitarse su autorización e inscripción en el RNPA.