

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Ossandón y señora Aravena, que regula la trazabilidad de la leche y los productos lácteos.

I.- Fundamentos del proyecto

Con el fin de otorgar mayor información y seguridad a la población respecto del origen, tratamiento, transporte y calidad de la leche y productos lácteos que consume, surge la necesidad de establecer por ley la obligación de informar el origen y trazado de dichos productos. Lo anterior, permitirá recuperar la historia o rastro de un producto lácteo y conocer su destino, lo cual es fundamental para la seguridad y salubridad alimentaria pues frente a un producto en mal estado se podrá detectar fácilmente a los otros productos que son parte de la misma partida, lo que facilitará una mejor gestión de los riesgos en el consumo de alimentos. Además, la trazabilidad de la leche permitirá otorgar mayor garantía de autenticidad del producto lácteo, a lo cual se suma que la información que se le entregará a los consumidores será más confiable. En dicho sentido el presente proyecto de ley viene a ser un avance en lo que respecta a la seguridad alimentaria y nutricional¹, siendo una expresión clara de soberanía alimentaria, cuyo fin último es permitir el ejercicio del derecho que tienen las personas de consumir alimentos sanos y adecuados².

Países como Estados Unidos³, Canadá⁴, España⁵ y otros miembros de la Unión Europea⁶ tienen leyes que regulan la trazabilidad o rastreabilidad de la leche, las cuales establecen normas para productos domésticos e importados, determinan los tipos de productos a registrar y fomentan el registro voluntario, entre otras materias.

Si bien en Chile existe una normativa sobre la materia, hasta el momento solo se ha regulado la trazabilidad de la leche a nivel reglamentario mediante la dictación del Decreto Supremo N° 94 del Ministerio de Agricultura del año 2007, el cual solo se limitaba a declarar

¹ En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Roma en 1996, se estableció que La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana.
<http://www.fao.org/alc/elearning/mod/book/view.php?id=10427&chapterid=2716>

² El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación definió en 2002 el derecho a una alimentación adecuada del siguiente modo: El derecho a una alimentación adecuada es un derecho humano, inherente a toda persona "a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, ya sea directamente o mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna".
<http://www.fao.org/alc/elearning/mod/book/view.php?id=10427&chapterid=2710>

³ Ley de Modernización de Seguridad Alimentaria (FSMA) y el Acta de Bioterrorismo de 2002 (BTAAct),

⁴ Consumer Packaging; Ley y Reglamento de Etiquetado.

⁵ Real Decreto 1728/2007

⁶ legislación de la UE 178/2002.

como Normas Oficiales de la República de Chile a las NCh1665⁷, NCh3036⁸ y NCh3044⁹, todas del Instituto Nacional de Normalización.

En virtud de lo anterior y teniendo en consideración lo planteado en el mensaje del proyecto de ley boletín N° 11986-01¹⁰, en el cual se expone la necesidad, conveniencia y ajuste a derecho de que este tipo de regulación se haga primeramente por ley y que, luego, sus pormenorizaciones y detalles sean regulados por normas de jerarquía inferior como reglamentos y normas técnicas, es que se hace necesario dictar una ley que regule la trazabilidad de la leche, la cual establecerá los lineamientos y principios generales del sistema de trazabilidad de la leche y productos lácteos. Lo anterior respeta los principios rectores del Derecho Público¹¹ y Orden Público Económico¹² chileno, ya que será una ley - norma de jerarquía superior- la que establecerá la obligación de informar y certificar el trazado de la leche. En tal sentido, una norma de rango legal es la que impondrá las obligaciones de hacer (informar, certificar, etc), constituyendo su incumplimiento infracciones, las cuales serán sancionadas según las multas establecidas por la misma ley, lo cual es conteste con los principios que rigen al Derecho Administrativo Sancionador¹³.

En nuestro país no existe una ley o reglamento que defina el concepto de trazabilidad, el cual es esencial para la presente ley. Por tales razones y para que quede constancia en la historia de la ley, se entiende por trazabilidad alimentaria a "la posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución, de un alimento, un pienso (alimento animal), un animal destinado a la producción de alimentos o una sustancia destinada a ser incorporada en alimentos o piensos o con probabilidad de serlo"¹⁴.

A su vez, la Comisión del Codex Alimentarius estableció en su documento CAC/GL 60-2006 que "la rastreabilidad o rastreo debe ser capaz de identificar en cualquier etapa específica de la cadena alimentaria, desde la producción hasta la distribución, de dónde proviene el alimento

⁷ Leche y productos lácteos -Determinación de actividad de fosfatasa alcalina - Parte 1: Método fluorimétrico para leche y bebidas en base a leche.

⁸ Trazabilidad de alimentos y de la cadena alimentaria - Leche cruda de vaca.

⁹ Leche y productos lácteos - Determinación del contenido de nitritos y nitratos - Parte 1: Método usando reducción por cadmio y espectrometría.

¹⁰ Establece la obligación de etiquetar en los envases el origen y el tipo de la leche y otros productos lácteos.

¹¹ Constitucionalidad y legalidad (Art. 6 y 7 Constitución Política de la República), entre otros. En tal sentido el Ministerio de Agricultura actuará según las competencias que le atribuye la ley.

¹² Art. 19 N° 21 inc. 1° "La Constitución asegura a todas las personas: el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen".

¹³ Art. 19 N° 3 incisos 8° y final Constitución Política de la República

¹⁴ The International Committee for Animal Recording, ICAR (2015). Trazabilidad y control de calidad de la leche: Experiencia de su aplicación en el sector lácteo español. Disponible en: <http://bcn.cl/260kr> (Julio de 2018).

(un paso atrás) y donde fue consumido (un paso adelante), según sea apropiado para los objetivos del sistema de inspección y certificación"¹⁵.

El sistema de trazabilidad de la leche debe tener las siguientes características¹⁶:

- a) Debe ser verificable
- b) Debe aplicarse en forma coherente y participativa
- c) Debe estar orientado a resultados
- d) Debe ser eficiente
- e) Debe ser práctico de aplicar

Al mismo tiempo, es importante señalar que en la cadena alimentaria de la leche existen distintas etapas, para lo cual se hace necesario identificarlas con el fin de establecer las responsabilidades en cuanto al deber de información. De acuerdo con lo propuesto en la NCh3036 se identifican al menos tres etapas, las cuales son; i) Producción y almacenamiento de la leche a nivel predial; ii) Recolección y transporte de la leche a la planta procesadora y; iii) Recepción en la planta procesadora.

Finalmente, es importante señalar que la obligación de informar sobre el trazado de la leche regirá tanto para los productores, transportistas y procesadores nacionales como extranjeros. En cuanto a los nacionales, además de tener los beneficios ya planteados, la presente legislación permitirá otorgar mayor prestigio en el extranjero a los productos lácteos elaborados en Chile. En cuanto a la importación de leche y productos lácteos del extranjero, la presente ley permitirá asegurar que la leche que ingrese al país cumpla con los más altos estándares internacionales, tal como lo hacen las regulaciones de otros países¹⁷.

II.- Objetivo y contenido del proyecto

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la ley N° 19.162 que establece el sistema obligatorio de clasificación de ganado, tipificación y nomenclatura de sus carnes y regula funcionamiento de mataderos, frigoríficos y establecimientos de la industria de la carne. Específicamente, se incorporan cambios a los artículos 1°, 1° bis, 2°, 3°, 4° y 5°, 7°, 8° y 11, que tienen por fin introducir las modificaciones necesarias para que dicha ley regule también el sistema de la trazabilidad de la leche, ya que actualmente solo se establece el sistema de trazabilidad de la carne. De esta manera, se vislumbra como oportuno que una sola ley sea la que regule los sistemas de trazabilidad de los alimentos, a fin de mantener una unidad normativa y evitar así una dispersión innecesaria de normas. En dicho sentido, en el futuro podría agregarse

¹⁵ Comisión de Codex Alimentarius, CAC (2006). Principios para la rastreabilidad / rastreo de productos como una herramienta dentro de un sistema de inspección y certificación. Disponible en: www.fao.org/input/download/standards/10603/CXG_060s.pdf

¹⁶ Según lo establecido en la NCh3036

¹⁷ En la Unión Europea ver legislación de la UE 178/2002.

a la ley N° 19.162 nuevas normas relativas a la trazabilidad de otros alimentos como es el caso de la miel, generando, de este modo, un "Código" o ley de la trazabilidad alimentaria. En consecuencia de lo anterior, es necesario recalcar que el presente proyecto de ley solo introduce modificaciones relativas a la trazabilidad de la leche, por lo que no modifica ninguna disposición relativa a la trazabilidad de la carne u otra materia vinculada a éste alimento.

Las modificaciones apuntan a identificar claramente las distintas etapas del trazado de la leche, lo cual se materializa en el nuevo inciso primero del artículo 5° que distingue entre producción, transporte y procesamiento de la leche. También, cabe destacar que al artículo 2° se le introduce un nuevo inciso final que consagra expresamente los principios que deben regir a un adecuado sistema de trazabilidad de la leche, de acorde a las indicaciones técnicas de la NCh3036.

Con el objetivo de complementar la presente legislación, cuyo fin es establecer los principios y lineamientos generales del sistema de trazabilidad de la leche, se mantiene la lógica establecida en la ley modificada, de que el Ejecutivo mediante su potestad reglamentaria, deberá dictar los respectivos reglamentos para regular la materia más específicamente, los cuales deberán reconocer, incorporar y complementarse con las normas técnicas sobre la trazabilidad de la leche del Instituto Nacional de Normalización.

Adicionalmente, cabe destacar que el sistema de trazabilidad impuesto por la presente ley no solo rige al mercado nacional de la leche, sino que, también, a la leche y productos lácteos de origen extranjero que se pretendan importar a Chile, de manera tal que nuestro país pasará a tener una de las legislaciones más completas en lo que respecta el trazado o rastreo de la leche y productos lácteos.

Finalmente, se establece una disposición transitoria con una vacancia legal de un año para la entrada en vigencia de la ley a fin de que los actores de la industria puedan prepararse adecuadamente para cumplir con las nuevas exigencias.

PROYECTO DE LEY

Artículo único.- Modifícase la Ley N° 19.162 que establece el sistema obligatorio de clasificación de ganado, tipificación y nomenclatura de sus carnes y regula funcionamiento de mataderos, frigoríficos y establecimientos de la industria de la carne, y sus posteriores modificaciones, con objeto de introducir los siguientes cambios:

1) Incorpórese al Artículo 1° la nueva letra f) en los siguientes términos "f) La trazabilidad de la leche y productos lácteos".

2) En el Artículo 1° bis sustituir la expresión "Sistema de Trazabilidad del ganado y carne" por "Sistema de Trazabilidad del ganado, carne, leche y productos lácteos".

3) Incorporar al Artículo 2° un nuevo inciso tercero en los siguientes términos "En igual forma que la señalada en el inciso primero, se dictará un reglamento que tendrá por fin establecer el funcionamiento del sistema de trazabilidad de la leche y productos lácteos y establecerá normas generales mínimas para su implementación, las cuales deberán basarse en un sistema que sea verificable, con una aplicación que se realice en forma coherente y participativa, orientado a resultados, eficiente y práctico de aplicar".

4) En el artículo 3° luego de la expresión "básicos de carnes" agregar inmediatamente la frase "así como la del sistema de trazabilidad de la leche y los productos lácteos,".

5) Sustitúyase en el Artículo 4° la frase "tanto la aplicación de la trazabilidad del ganado y carne" por la frase "tanto la aplicación de la trazabilidad del ganado, carne, leche y productos lácteos".

6) En el inciso primero del Artículo 5°:

a) Luego de la expresión "la refrigeración de las carnes" reemplazar la letra "y" por una ",".

b) Luego de la expresión "medios de transporte de ganado en pie y carne" agregar inmediatamente la siguiente frase "así como del productor de leche en origen, medios de transporte de la leche y del procesador lácteo".

7) Incorpórese una nueva letra b) en el inciso primero del Artículo 7°, pasando la actual letra b) a ser c), y así sucesivamente, en los siguientes términos "Emitir informes o certificados que contengan errores en cuanto al productor de origen, del transporte de la leche o del procesador de la leche".

8) Sustitúyase la primera parte del artículo 8° que señala "trazabilidad del ganado y carne" por la frase "trazabilidad del ganado, carne, leche y productos lácteos".

9) En el primer inciso del Artículo 11 luego de la expresión "productos cárneos" incorporar inmediatamente la frase "y lácteos".

Disposición transitoria: La presente ley entrará en vigencia un año después de su publicación en el Diario Oficial.