Boletín N° 13.528-01

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señoras Aravena y Muñoz, y señores Castro, Elizalde y Ossandón, que regula la trazabilidad de la miel de abejas.

I.- Fundamentos del proyecto

Con el fin de otorgar más información y seguridad a la población respecto del origen, tratamiento, transporte y calidad de la miel de abejas y subproductos elaborados con ésta y que son consumidos por la población, es que 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 la miel de abejas, conociendo así su trazado y destino. Esto es fundamental para la seguridad y salubridad alimentaria, pues se podrá detectar fácilmente a aquellos lotes que son parte de la misma partida, facilitando así una mejor gestión de los riesgos en el consumo de alimentos. Además, se otorgará una mayor garantía de autenticidad de la miel y de información confiable para los consumidores. En dicho sentido, el presente proyecto de ley viene a ser un avance en lo que respecta a la seguridad alimentaria y nutricional[1], 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 adecuados[2].

Por lo anterior, con el presente proyecto de ley se podrá informar al consumidor y otorgarle mayores certezas respecto a la miel de abejas o subproductos que consume, asegurando la calidad y nobleza característica de la miel de abejas, puesto que se permitirá reconstruir la historia y rastro del producto desde su génesis hasta el lugar en que se consume.

En Chile se producen entre 7.000 a 12.000 toneladas de miel al año (lo que equivale al 1% de la producción mundial)[3], con un consumo interno cercano a 1.400 toneladas anuales, lo que representa un consumo per cápita de 100 gramos aproximadamente (cantidad inferior al promedio mundial que tiene un consumo per cápita 220 gramos al año[4]). Estas cifras demuestran el potencial de Chile como país productor y exportador, lo cual, si se complementa con adecuadas políticas públicas y regulación al sector, puede posicionar a nuestro país como un importante productor mundial de miel de abejas.

---

[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] Informe de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), "Producción Apícola: Chile y Región de la Araucanía". Febrero 2019. Pág. 2

[4] Ibíd.

En dicho sentido, uno de los principales beneficiados directos[5] de la regulación que se busca establecer son los más de 4.600 apicultores que se encuentran distribuidos en diversas regiones de Chile y las más de 190 personas jurídicas que se han constituido para producir miel. Estos grupos representan un total de 779 mil colmenas las que se encuentran agrupadas en 8.851 apiarios ubicados en todas las regiones de Chile, con una mayor concentración en las regiones de O´Higgins, Maule y Bío Bío.[6]

A su vez, respecto a la trazabilidad de la miel de abejas, existen diversas iniciativas internacionales que dan cuenta de sistemas de trazabilidad impulsados por distintos países a fin de mantener registros fidedignos sobre el origen de la miel, año de cosecha, localización algún lote problemático, entre otras funciones. Ejemplos de ello es el programa nacional de trazabilidad de la miel del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca del Uruguay, el sistema de identificación y trazabilidad de la miel (RASMIEL) en México, el registro de apicultores del gobierno del Estado de Bristish Columbia en Canadá y el programa National *Apiary Register* de la asociación nacional de apicultores de Nueva Zelanda[7].

Si bien en Chile existe una normativa sobre la materia, hasta el momento solo se ha regulado la trazabilidad de la miel de abejas a nivel técnico y reglamentario mediante la dictación de la norma técnica NCh 3135 del año 2012 que regula la trazabilidad de alimentos y de la cadena alimentaria - Miel de abejas- del Instituto Nacional de Normalización. Además, el Estado de Chile ha reconocido y validado[8] en materia apícola a las normas técnicas NCh3130 sobre Miel de abejas y Buenas prácticas de higiene y procesamiento y la NCh 3142 Miel de abejas - Determinación del contenido de metales pesados -Método de plasma acoplado inductivamente (ICP). (También existe la NCh2981 del año 2005 sobre Denominación de origen botánico mediante ensayo melisopalinológico).

También existen una serie de normas administrativas específicas relacionadas con la exportación de la miel, tales como la Resolución Exenta N° 4.783/04 del SAG y sus modificaciones posteriores, la Resolución SAG N° 520/05 que regulan el Procedimiento de Ingreso y Mantención en el Registro de Apicultores de Miel de Exportación, y la Resolución Exenta Nº 2.561/03 del SAG, que crea un Sistema Nacional de Inscripción de Establecimientos Exportadores de Productos Pecuarios y establece condiciones para ser inscritos como tales. Asimismo, encontramos la Resolución Exenta Nº 4.784/04 del SAG, que aprueba manual de requisitos de establecimientos exportadores de miel o la Resolución Exenta Nº 361/06 del SAG, que Establece requisitos de análisis de residuos químicos en miel previo a su exportación a la Unión Europea. Como podrá apreciarse, todas las normas citadas en el presente párrafo son reglamentarias o técnicas, es decir, de naturaleza infralegal.

---

[5] Se podrá comprobar la autenticidad de su producto.

[6] Esto según datos del 2018 proporcionados por ODESPA. https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2018/05/CNA-15-05-2018-Apicola.pdf

[7] https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2018/08/presentacion_Ceres-Subcomison-apicola20180726.pdf

[8] Decreto Supremo número 170 de 2008, Ministerio de Agricultura.

De lo anterior se desprende que en Chile no existe una ley que regule el tema de la trazabilidad de la miel de abejas, por lo que hoy se hace necesario dictar una ley sobre la materia, la cual establecerá los lineamentos y principios generales del sistema de trazabilidad de este producto. Lo anterior respeta los principios rectores del Derecho Público[9] y Orden Público Económico[10] chileno, ya que será una ley -norma de jerarquía superior- la que establecerá la obligación de informar y certificar el trazado de la miel. Siguiendo el mismo orden de ideas, una norma de rango legal será 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 Sancionador[11]. Tal doctrina se basa en que la regulación – en este caso de una actividad económica- debe hacerse a través de las normas jurídicas pertinentes, que son, principalmente, la ley y los reglamentos. En tal sentido, tanto la ley como los reglamentos tienen un rol en lo que respecta la regulación, debiendo cada una de estas normas – de naturaleza jurídica distinta y que persiguen fines diversos- abocarse a lo que le es propio. Por lo tanto, existe una reserva o dominio legal en, a lo menos, aquellas materias relativas al establecimiento de procedimientos de las actuaciones del Estado, otorgamiento de competencias a órganos públicos, creación de organismos públicos, la tipificación de delitos o faltas, el establecimiento de penas o multas que, en definitiva, en su conjunto son el corazón de la actividad regulatoria.

Por otra parte, el rol del reglamento de ejecución, como norma de naturaleza administrativa, es facilitar la ejecución de una ley y regular todas las pormenorizaciones y detalles necesarios que no estén fijados por ella para que pueda ser aplicada, sin regular autónomamente las materias que por disposición de la Constitución Política son de dominio legal.

Adicionalmente la norma técnica, de existir, afinará aún más los detalles que sean necesarios para la aplicación práctica de la ley. De esta forma se configura la “pirámide normativa”[12] de la regulación. Misma argumentación se encuentra en los proyectos de ley boletines 11.986-01[13] y 12.442-01.

A mayor abundamiento, en nuestro país no existe una ley o reglamento que defina el concepto de trazabilidad, el cual es esencial para el presente proyecto de ley. Por tales razones y para que

---

[9] 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.

[10] 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".

[11] Art. 19 N° 3 incisos 8° y final Constitución Política de la República

[12] En tal sentido, la pirámide normativa regulatoria de manera extensa quedaría constituida, en orden de jerarquía, por: Constitución Política, Tratados Internacionales, Ley, Reglamentos y Normas Técnicas.

[13] Actualmente este boletín se convirtió en la ley Nª 21.179

quede constancia en la historia fidedigna de la ley, se ha entendido 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 (un paso atrás) y donde fue consumido (un paso adelante), según sea apropiado para los objetivos del sistema de inspección y certificación"[15].

Mencionado lo anterior, corresponde aproximarse a los objetivos del sistema de trazabilidad de la miel de abejas, los cuales según la NCh 3135-2012 son; i) permitir recuperar la historia del producto trazado y conocer su destino; ii) permitir la identificación de las diferentes etapas a lo largo de la cadena alimentaria de la miel de abejas e; iii) identificar lotes de productos, ubicación, segregación y eventual retiro en caso de no conformidad del producto[16].

El sistema de trazabilidad de la miel debe tener las siguientes características[17]:

a) Debe ser verificable
b) Debe aplicarse en forma coherente y equitativa
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 miel existen distintas etapas para lo cual se hace necesario identificarlas con el fin de establecer las responsabilidades en cuanto al deber de información. Para efectos del presente proyecto de ley identificamos como partes del ciclo de la miel[18]:

a) Producción primaria: la identificación del (de los) apiario (s), los lotes de productos ingresados al sistema productivo para la alimentación y sanidad de las abejas, así como los lotes diarios de miel de abejas producidas y recolectadas.

b) Producto intermedio: todos los lotes de producción primaria provenientes de la recolección de miel de abejas, despacharlos a las instalaciones de extracción y los procesos a que son sometidos, hasta su envasado, etiquetado y embalado para despacho.

---

[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).
[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] Norma Chilena 3135-2012 “Trazabilidad de alimentos en la cadena alimentaria-miel de abejas”, del Instituto Nacional de Normalización INN.
[17] Según lo establecido en la NCh3135-2012
[18] NCh3135-2012

c) Producto terminado: todos aquellos lotes de miel que se encuentran en sus envases definitivos, etiquetados para su despacho, distribución y comercialización. Para el mercado de exportación corresponde, además, a productos cuyos envases están cerrados y embalados o palletizados.

Finalmente, es importante señalar que la obligación de informar sobre el trazado de la miel de abejas regirá tanto para los productores, procesadores y transportistas 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 la miel de abejas producida en Chile. Esto tiene gran importancia ya que la producción chilena de miel se exporta en un 85% (aproximadamente 8.500 toneladas) mayoritariamente a la Unión Europea. Los países con mayor volumen de destino son Alemania (66%), Francia (10,4%), Luxemburgo (4,3%), Reino Unido (3,8%), EE. UU. (3,7%) y Suiza (3,1%)[19]. En cuanto a la importación de miel de abejas la presente ley permitirá asegurar que la miel que ingrese al país cumpla con los más altos estándares internacionales, tal como lo hacen las regulaciones de otros países[20].

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 miel de abejas, 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 a la ley N° 19.162 nuevas normas relativas a la trazabilidad de otros alimentos como es el caso del huevo y la leche, 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 miel de abejas, 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 miel de abejas, lo cual se materializa en el nuevo inciso primero del artículo 5° que distingue entre producción, procesamiento y transporte de ésta. También, cabe destacar que al artículo 2° se le introduce un nuevo inciso final que consagra expresamente los principios que deben regir a un

[19] Op. Cit. 3
[20] En la Unión Europea ver legislación de la UE 178/2002.

adecuado sistema de trazabilidad del citado producto, de acuerdo con las indicaciones técnicas de la NCh 3135-2012.

Con el objetivo de complementar la presente legislación, cuyo fin es establecer los principios y lineamientos generales del sistema de trazabilidad de la miel de abejas, se mantiene la lógica establecida en la ley modificada, de que el Ejecutivo mediante su potestad reglamentaria deberá dictar los respectivos reglamentos para regir la materia más específicamente, los cuales deberán reconocer, incorporar y complementarse con las normas técnicas sobre la trazabilidad de la miel de abejas 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 miel de abejas de origen nacional, sino que también aquella de origen extranjero que se pretendan importar a Chile.

Finalmente, se establece una disposición transitoria con una vacancia legal de un año para la entrada en vigor 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. - Modificase 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 miel de abejas.”

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

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 miel de abejas y establecerá normas generales mínimas para su implementación, las cuales deberán basarse en un sistema eficiente, práctico en su ejecución, orientado a resultados y verificable, con una aplicación que se realice en forma coherente y participativa.

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 miel de abejas,".
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 y miel de abejas".

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 miel de abejas en origen, del procesador y los medios de transporte de la miel.".

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 procesador y del transporte de la miel de abejas".

8) Sustitúyase la primera parte del artículo 8° que señala "trazabilidad del ganado y carne" por la frase "trazabilidad del ganado, carne, miel de abejas".

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

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