

INFORME DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que establece la obligación de etiquetar en los envases el origen y el tipo de la leche y otros productos lácteos.

BOLETÍN N° 11.986-01

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Agricultura tiene el honor de presentar su primer informe respecto del proyecto de ley de la referencia, en primer trámite constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señora Carmen Gloria Aravena y señor Manuel José Ossandón.

De la iniciativa se dio cuenta a la Sala del Honorable Senado en Sesión de 8 de agosto de 2018, disponiéndose su estudio por la Comisión de Agricultura.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento del Senado, vuestra Comisión propone discutirlo sólo en general, con el objeto de otorgar a Sus Señorías la oportunidad de perfeccionar y enriquecer la iniciativa con ocasión del segundo informe.

A las sesiones en que vuestra Comisión trató esta iniciativa legal asistieron, además, de sus miembros:

Por el Ministerio de Agricultura, el Asesor Legislativo, señor Andrés Meneses.

Por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, DIRECON, el Director, señor Rodrigo Yáñez y el Jefe del Departamento Regulatorio, señor Gastón Fernández.

Por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Asesor, señor Freddy Vásquez.

Por el Ministerio de Salud, el Asesor, señor Ignacio Abarca.

Por la Federación Nacional de Productores de leche, FEDELECHE, el Presidente, señor Eduardo Schwerter, el Gerente, señor Carlos Arancibia y el Asesor Comunicacional, señor Cristián Candia.

Por la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios, CONADECUS, la Doctora, señora Nelly Baeza Guzmán.

Por Nestlé Chile S.A.: la Gerente División Lácteos y Culinarios, señora Ximena Corbo; el Gerente de Comunicaciones y Asuntos Corporativos, señor Francisco Frei; el Gerente de Estrategias Lecheras, señor Enrique Vega y el Gerente de Fábrica Cancura de Osorno, señor Marcelo Faure.

Por Soprole S.A.: la Gerente de Sustentabilidad, señora Isabel León; el Subgerente de Asuntos Legales y Corporativos, señor Felipe Rojas y la Asesora, señora Soledad Pérez.

Por la Cooperativa Agrícola y Lechera de La Unión Ltda., COLÚN: la Subgerente de Innovación y Desarrollo, señora Tatiana Silva; el Asesor Legal, señor Alfredo Hess, y el Cooperado, señor Ricardo Heinsohn.

Por el Consorcio Lechero, el Gerente General, señor Octavio Oltra.

Por la Biblioteca del Congreso Nacional, el Analista, señor Paco González.

Por Fundación Jaime Guzmán, la Asesora Legislativa, señora Margarita Olavarría.

Por La Tercera, la Periodista, señora Tamara Flores.

La Jefa de Gabinete y el Asesor Legislativo de la Honorable Senadora Aravena, señora Tania Cabezas y señor Rodrigo Benítez, respectivamente.

El Asesor Legislativo del Honorable Senador Castro, señor Leonardo Contreras.

El Asesor del Honorable Senador Elizalde, señor Claudio Mendoza.

La Asesora Legislativa de la Honorable Senadora Rincón, señora Carolina Bustos.

El Asesor del Honorable Senador Ossandón, señor José Tomás Hughes.

Por TV Senado, el periodista, señor Cristián Reyes.

- - -

OBJETIVO DEL PROYECTO

Establecer la obligación legal de etiquetar en los envases o botellas de leche o productos lácteos, el origen y tipo de leche que se va a consumir. Para ello, define qué se entiende por leche y la clasifica en natural, reconstituida y recombinada, utilizando la misma nomenclatura establecida en el Reglamento Sanitario de los Alimentos.

Asimismo, define producto lácteo, para lo cual adopta el concepto del *Codex Alimentarius* de la OMS y de la FAO, que fija la Norma general sobre el uso de términos lecheros relacionados con los alimentos que se destinan al consumo o a la elaboración ulterior.

- - -

ANTECEDENTES

Para el estudio de esta iniciativa de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes antecedentes:

I. ANTECEDENTES JURÍDICOS

- 1.- El Código Sanitario.
- 2.- El decreto N° 977, de 1997, del Ministerio de Salud, que aprueba el Reglamento Sanitario de los Alimentos.
- 3.- El decreto N° 297, de 1992, del entonces Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que aprueba el Reglamento de Rotulación de Productos Alimenticios Envasados.
- 4.- El decreto N°77 de 2004, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo que aprueba el Reglamento de Ejecución del Título I de la ley N°19.912 y establece requisitos para la elaboración, adopción y aplicación de Reglamentos Técnicos y procedimientos de Evaluación.
- 5.- El *Codex Alimentarius* de la OMS y de la FAO.
- 6.- El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTD) de la Organización Mundial del Comercio.

II. ANTECEDENTES DE HECHO

II.1.- La moción que da origen al presente proyecto de ley señala que, con el objeto de entregar mayor información y transparencia a la población respecto a la calidad, contenido y tipo de leche que consume, es necesario establecer la obligación legal de etiquetar el envase que contiene la leche con información básica sobre el tipo de producto y el origen de la misma.

Resalta la necesidad de que nuestro país modernice su actual regulación estableciendo legalmente la obligación de etiquetar el producto y su lugar de procedencia. En esta materia, menciona que otros países son aún más drásticos como el caso de Perú que prohibió la utilización de la leche en polvo en los procesos de reconstitución y recombinación para la elaboración de la leche fluida y, otros, como Canadá que autoriza procesar y vender leche reconstituida sólo si cuenta con permiso y si el suministro de productos lácteos es insuficiente.

Respecto a la normativa chilena que regula esta materia, informa que se concentra en el Reglamento Sanitario de los Alimentos, y en el Reglamento de Rotulación de Productos Alimenticios Envasados, contenidos, el primero, en el decreto 977, de 1997, del Ministerio de Salud y, el segundo, en el decreto 297, de 1992, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Hace presente que al ser reglamentos los que proveen a nuestro país de la normativa, son actos jurídicos de naturaleza administrativa los que regulan estas actividades, luego, considerando que dentro de la actividad de regulación es propio determinar infracciones y que se establezcan sanciones, pueden afirmar que se está frente al derecho administrativo sancionador, pues los órganos públicos llamados a ejercer las funciones de fiscalización y sanción, son parte de la Administración del Estado.

En esa línea, estima conveniente que las infracciones y sanciones que componen parte de la regulación de una determinada actividad económica, sean establecidas por ley y no por reglamento. Lo anterior, se fundamenta en que al ser el derecho administrativo sancionador manifestación del ejercicio del ius puniendi del Estado, se deben aplicar a dicha disciplina los principios del derecho penal de manera atenuada, dentro de los cuales destaca la máxima que señala “no hay delito ni pena sin ley”. En consecuencia, se hace necesario establecer por ley las infracciones y sanciones de manera tal que se eleve la jerarquía de la norma jurídica que regula la materia, cumpliendo así las normas básicas del Orden Público Económico y de Derecho Público.

En resumen, señala que el proyecto persigue establecer una regulación legal mínima consistente en establecer la obligación de etiquetar en los envases o botellas de leche o productos lácteos el origen y tipo de leche que las personas van a consumir, de manera tal que éstas en forma libre e informada elijan el producto que estimen conveniente.

Finalmente, hace presente la conveniencia de que, en caso de aprobarse este proyecto de ley, el Gobierno pueda realizar una campaña educativa con el fin de informar adecuadamente a la población los distintos tipos de leche, a fin de que exista una mayor comprensión del rotulado de la misma.

II.2.- En cuanto a la estructura de proyecto, es dable consignar que consta de un artículo permanente y de una disposición transitoria. En efecto, el artículo único agrega los siguientes tres artículos al Código Sanitario:

El artículo 105 bis, que define a la leche sin otra denominación y señala que es el producto de la ordeña completa e ininterrumpida de vacas sanas, bien alimentadas y en reposo, exenta de calostro. Agrega que las leches de otros animales se denominarán según la especie de que procedan, como también los productos que de ellas se deriven.

En seguida, clasifica a la leche en:

a) Leche natural: aquella que solamente ha sido sometida a enfriamiento y estandarización de su contenido de materia grasa antes del proceso de pasteurización o tratamiento a ultra alta temperatura (UHT) o esterilización;

b) Leche reconstituida: el producto obtenido por adición de agua potable a la leche concentrada o a la leche en polvo, en proporción tal, que cumpla los requisitos sanitarios y características establecidas en el Reglamento Sanitario de los Alimentos, y su contenido de materia grasa corresponda a alguno de los tipos de leche señalados en el referido Reglamento. Deberá ser pasteurizada, sometida a tratamiento UHT o esterilizada, y

c) Leche recombinada: es el producto obtenido de la mezcla de leche descremada, grasa de leche y agua potable en proporción tal que cumpla los requisitos sanitarios y características establecidas en el Reglamento Sanitario de los Alimentos, y su contenido de materia grasa corresponda a alguno de los tipos de leche señalados en el referido Reglamento. Deberá ser pasteurizada, sometida a tratamiento UFIT o esterilizada.

A su vez, el artículo 105 ter, define al producto lácteo como aquel obtenido mediante cualquier elaboración de la leche, que puede contener aditivos alimentarios y otros ingredientes funcionalmente necesarios para la elaboración.

El artículo 105 quáter, dispone que las botellas o envases de leche líquida que se vendan al público deberán contener una etiqueta o rotulado en su parte frontal y cerca de la marca, que señale en forma clara el tipo de leche según lo establecido en el inciso segundo del artículo 105 bis, indicando, además, el origen de la leche, entendiendo por tal, el país en donde se ordeñó.

En caso de que la leche líquida que se venda al público sea una mezcla de distintos tipos de leches, en la etiqueta o rotulado frontal del envase o botella deberá indicarse los tipos de leche que la componen, indicando en la parte posterior del envase o botella el porcentaje aproximado que corresponde a cada tipo de leche. Para que la leche pueda ser catalogada de origen chileno, la totalidad de la leche contenida en el envase o botella debe ser ordeñada en Chile. En caso que se venda mezcla de leches de distintos países, deberá indicarse en la etiqueta o rótulo frontal los países de origen, indicando en la parte posterior del envase o botella el porcentaje aproximado que corresponde a cada país.

Los envases o botellas de productos que se enmarquen dentro de la definición del artículo 105 ter deberán contener una etiqueta o rótulo en su parte frontal y cerca de la marca, que señale en forma clara la expresión "producto lácteo", indicado, además, el tipo y origen de la leche con la cual ha sido elaborado en los mismos términos que lo señalado en el inciso precedente.

Se prohíbe catalogar como leche a un producto que no sea de origen animal y que no cumpla con lo establecido en el inciso primero del artículo 105 bis.

Las infracciones al presente artículo serán sancionadas de acorde a lo establecido en el Libro X del Código Sanitario.

Finalmente, la disposición transitoria, dispone que la presente ley entrará en vigencia transcurrido 9 meses desde su publicación en el Diario Oficial.

II.3.- Los informes elaborados por el analista de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor Paco González, denominados “Legislación Comparada sobre etiquetado de la Leche: Chile, Estados Unidos de Norteamérica, Unión Europea y Canadá”, y “Legislación comparada sobre definiciones de leche”, documentos que se encuentran a disposición en la página web del Senado.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

Al iniciar el estudio de esta iniciativa legal, en **sesión de 3 de septiembre de 2018, la Honorable Senadora señora Aravena**, en su calidad de coautora del proyecto de ley en estudio, explicó que el objetivo principal de esta iniciativa es transparentar al consumidor el producto que va a consumir, de manera que esté en conocimiento si adquiere leche reconstituida o recombinada, y sancionar a quien no cumpla con la exigencia de rotulación. Además, apuntó, la iniciativa persigue que el público conozca cuál es el país de origen de la leche que consume y, al respecto informó que el 60% de la leche que se consume en Chile corresponde a leche importada en polvo.

Destacó que este proyecto establece la obligación legal de etiquetar en los envases o botellas de leche o productos lácteos, el origen y tipo de leche que se va a consumir. Para ello, define qué se entiende por leche y la cataloga en natural, reconstituida y recombinada, utilizando la misma clasificación establecida en el Reglamento Sanitario de los Alimentos.

Asimismo, señaló que define a los productos lácteos, siguiendo el concepto del *Codex Alimentarius* de la OMS y de la FAO, que fija la Norma General sobre el Uso de Términos Lecheros relacionados con los alimentos que se destinan al consumo o a la elaboración ulterior.

En seguida, la Comisión acordó invitar a exponer sus puntos de vistas a las siguientes entidades y especialistas en la materia, representados de la manera que en cada caso se indica:

Por la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores: el Director, señor Rodrigo Yáñez, y el Jefe del Departamento Regulatorio de la

Dirección General de Relaciones Económicas Internaciones, señor Gastón Fernández.

Por la Federación Nacional de Productores de Leche, FEDELECHE, el Presidente, señor Eduardo Schwerter.

Por la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios, CONADECUS, la Asesora, señora Nelly Tapia.

Por NESTLÉ Chile S.A., la Gerente de la División de Lácteos y Culinarios, señora Ximena Corbo.

Por SOPROLE S.A., la Gerente de Sustentabilidad, señora Isabel León.

Por COLÚN, la Subgerente de Innovación y Desarrollo de la Cooperativa Agrícola y Lechera de La Unión Ltda., señora Tatiana Silva.

Por el Consorcio Lechero, el Gerente General, señor Octavio Oltra.

A continuación, el **Director de la Dirección General de Relaciones Económicas Internaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, señor Rodrigo Yáñez**, señaló que el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), del cual Chile es parte, genera una obligación internacional de notificar a la Organización Mundial del Comercio y a sus Estados miembros los proyectos de reglamento técnico que el país quiera aprobar, disponiéndose un plazo prudencial de consulta pública no inferior a sesenta días para que los socios comerciales puedan establecer observaciones o consultas, y un plazo de implementación no inferior a seis meses para permitir la adecuación de la industria a las nuevas exigencias. Dicho acuerdo, establece que se entiende por reglamento técnico todo aquello que regula a los etiquetados, independientemente de la forma jurídica que se adopte a nivel interno, ya sea a través de una norma reglamentaria o de una ley.

En sintonía con lo anterior, dio cuenta que el pasado viernes 31 de agosto cumplieron con la obligación de consultar este proyecto de ley al referido organismo internacional y que están a la espera que transcurra el plazo de sesenta días para terminar con esta gestión.

Finalmente, valoró esta iniciativa legal por cuanto busca dar transparencia al consumidor y al mercado, y recoge la definición

de productos lácteos del *Codex Alimentarius*, lo que sin duda es todo un avance, apuntó.

En seguida, **el Jefe del Departamento Regulatorio de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, señor Gastón Fernández**, informó que desde el año 1995 Chile forma parte de la Organización Mundial del Comercio, fecha en que adquiere la obligación de consultar a los Estados Miembros de dicha entidad los reglamentos técnicos que se pretendan aplicar en el país. Al efecto, complementó que el decreto N°77 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo regula el procedimiento de consulta nacional e internacional, el cual establece un plazo prudencial no inferior a seis meses para su aplicación.

El Honorable Senador señor Elizalde indicó que la disposición transitoria del proyecto de ley establece un plazo de nueve meses para la entrada en vigencia de la ley, con lo cual se da cumplimiento al plazo de seis meses que fija el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio para su aplicación. Luego, preguntó cuál es el mejor momento para consultar a los Estados Miembros de la Organización Mundial del Comercio respecto de esta iniciativa legal.

El Director de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales respondió que se debe consultar el texto original del proyecto de ley, y que las observaciones que formulen los Estados Miembros de la Organización Mundial del Comercio deben asumirse como un insumo a considerar. Ahora bien, apuntó, si una vez finalizada la tramitación del proyecto se observa que se han introducido modificaciones sustanciales, deberá volver a consultarse el texto.

Con todo, indicó a Sus Señorías que mantendrán informados a la Comisión respecto de este proceso de consulta.

Posteriormente, la Comisión recibió en audiencia **al Presidente de la Federación Nacional de Productores de Leche (FEDELECHE), señor Eduardo Schwerter**, quien valoró la preocupación de los Senadores por esta materia que corresponde a una necesidad planteada por el gremio lechero desde hace más de quince años. Al efecto, expresó que para el sector que representan es fundamental que el consumidor sepa qué es, qué contiene y cómo se elaboró la leche que están comprando y consumiendo. Por ello, resaltó, esta iniciativa tiene un amplio apoyo y sólo los representantes del sector industrial se oponen a ella.

En seguida, dio cuenta que el 80% de la leche en polvo entera es importada y mostró un gráfico en que se aprecia el aumento exponencial de las importaciones de leche extranjera a partir del año 2015 en que se produjo un incremento de un 24,2%; el 2016 un 28,3%, y el 2017 un 41,7%.

Luego, hizo presente que históricamente Chile ha sido considerado como un país exportador de productos lácteos, no obstante, ello cambió a pesar de que se busca convertirlo en una potencia agroalimentaria y lamentó que se generara un proceso a la inversa en el cual crecieron significativamente las importaciones de los productos lácteos.

Al respecto, consignó que en el año 2017 se importaron 830 millones de litros de leche, los que equivalen a 1.672 lecherías; a 5.814 empleos directos; al 87% de la producción de la Región de Los Lagos del año 2017; a 1,3 veces la producción de Los Ríos del año 2017; a un 41% de la recepción nacional informada por el Ministerio de Agricultura, y al 33% del consumo nacional de productos lácteos.

A continuación, se refirió al texto del proyecto de ley en estudio. En particular, al artículo 105 bis, respecto del cual sugirió seguir la definición de leche del *Codex Alimentarius*, que establece que es “la secreción mamaria normal de animales lecheros obtenida mediante uno o más ordeñas sin ningún tipo de adición o extracción, destinada al consumo en forma de leche líquida o a elaboración ulterior. Para efectos de etiquetado, leche sin otra denominación, es el producto de la vaca. Las leches de otros animales se denominarán según la especie de que proceden, como también los productos que de ella se deriven.”.

Observó que esta definición no introduce el concepto de “vacas sanas” que contempla la moción, característica que, a su juicio, es subjetiva, porque pueden existir vacas con defectos o malformaciones y sin embargo producir una leche de excelente calidad. Además, expresó que el *Codex Alimentarius* se refiere a la leche en términos generales, sin restringir el concepto a la leche de vaca, ya que también es leche la ordeñada de una oveja o de una cabra. Lo fundamental, acotó, es que se trate de leche extraída de un animal y no de vegetales.

En cuanto al artículo 105 quáter, propuso eliminar la obligación de indicar el porcentaje de cada tipo de leche utilizado en la etiqueta del envase o botella, por cuanto, argumentó, los porcentajes varían dada la estacionalidad de la producción lechera. Sobre el particular, planteó informar sólo los orígenes de la leche y de esta forma resaltar la calidad de la leche nacional generando consecuencias positivas para el sector que vive hace varios años una grave crisis que los llevó a solicitar a la Comisión de Distorsiones el establecimiento de una salvaguardia para proteger a los productores de leche nacionales.

La Honorable Senadora señora Aravena se manifestó contraria a esta última sugerencia, y recordó que el objetivo de

este proyecto de ley es permitir precisamente que el consumidor se informe sobre la leche que está consumiendo.

El Honorable Senador señor Elizalde preguntó si la sugerencia de FEDELECHE consiste en eliminar sólo el porcentaje del tipo de leche o también el país de origen de la leche.

El señor Eduardo Schwerter aclaró que su comentario se restringe a eliminar el porcentaje del tipo de leche.

El Honorable Senador señor Elizalde planteó explorar la posibilidad de establecer, al menos, un porcentaje máximo y mínimo de los tipos de leche, toda vez que a los consumidores les interesa conocer qué leche están consumiendo.

La Honorable Senadora señora Rincón se mostró partidaria de mejorar la redacción de esta norma y no de eliminar la referencia a los porcentajes de los tipos de leches, con el fin de mantener el objetivo buscado por este proyecto de ley cual es transparentar el contenido de la leche.

El Asesor del Ministerio de Agricultura, señor Andrés Meneses compartió la observación de FEDELECHE y propuso buscar una fórmula que no exija los porcentajes de los tipos de leches, por cuanto, a su juicio, puede resultar complicado para la producción de leche que es de carácter estacional y como tal varía en el transcurso del año. Argumentó que aprobar su inclusión en el etiquetado, podría generar un efecto no esperado cual es que los consumidores se desistan de consumir leche cuando los porcentajes de leche reconstituida aumenten.

La Honorable Senadora señora Aravena insistió que el objetivo de este proyecto de ley es contribuir a transparentar si la leche es nacional o extranjera, e informar sobre el tipo de leche que se consume.

El Honorable Senador señor Castro valoró que se informe al consumidor sobre el origen de la leche que consume y que se transparente si se trata o no de leche de origen animal.

A continuación, la Comisión recibió a **la Asesora de la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios (CONADECUS), señora Nelly Tapia**, quien destacó que la iniciativa en estudio propicia la transparencia y el acceso informado de la población a los alimentos que compra y consume, de conformidad al Reglamento Sanitario de los Alimentos, contenido en el decreto N°977 de 1996 y sus modificaciones, del Ministerio de Salud y al Reglamento de Rotulación de Productos Alimenticios Envasados, contenido en el decreto N°297 de 1992 y

sus modificaciones, del entonces Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

En seguida, mencionó como una ventaja de esta iniciativa legal, el que colabora con la trazabilidad, lo que permitirá a los consumidores estar informados y conocer con certeza el origen animal de la leche; incentivará que la persona consumidora elija a la industria nacional, y promoverá una mayor competitividad en la industria láctea chilena.

Con respecto a las dificultades del presente proyecto de ley, previno que pudiesen existir inconvenientes en la inserción de la información sobre el origen de la leche y sobre sus porcentajes en los envases y observó que es altamente probable que la industria lechera se oponga a esta obligación, por lo que planteó seguir el ejemplo de la industria vitivinícola.

La Honorable Senadora señora Aravena estimó complejo vincular esta normativa con la reglamentación del vino.

En el mismo sentido, **el señor Eduardo Schwerter** se mostró contrario a seguir el modelo del vino por cuanto apunta más bien a la regionalización de los productos, condición que no se da en la producción lechera, ya que la misma industria puede tener diversas sedes en distintas comunas y regiones. Por ello, prefirió indicar el país de origen de la leche.

El Honorable Senador señor Elizalde valoró el proyecto de ley en estudio, pero manifestó sus dudas respecto de la pertinencia de aprobarlo en general en esta sesión, dado que existe un procedimiento de consulta a los Estados Miembros de la Organización Mundial del Comercio pendiente, y preguntó si existe algún sector que se oponga a esta iniciativa.

La Honorable Senadora señora Aravena hizo presente que, según entiende, el sector industrial tendría reparos respecto de este proyecto de ley.

Por su parte, **el Asesor del Ministerio de Agricultura** indicó que la consulta no debe ser entendida como un obstáculo para aprobar la idea de legislar en la materia y agregó que este proyecto no debería tener problemas si sigue la terminología utilizada por el *Codex Alimentarius*.

El señor Eduardo Schwerter señaló que al incluir una definición de leche de acuerdo al *Códex Alimentarius* sólo se podrá usar esta denominación para designar a la leche de origen animal, y no para las mal llamadas leches vegetales de coco o de soya.

Por último, **la Honorable Senadora señora Aravena** resaltó el compromiso de esta Comisión con el sector lechero, que vive una grave crisis debido al aumento exponencial de la leche importada.

En **sesión de 10 de septiembre de 2018**, la Comisión recibió en audiencia a **la Gerente de la División de Lácteos y Culinarios de NESTLÉ Chile S.A., señora Ximena Corbo**, quien luego de acompañar un *powerpoint* de su presentación, informó que la empresa que representa procura 7.500 empleos directos y 13.000 indirectos; y ventas por US\$ 1.680 millones y exportaciones por US\$194 millones. Asimismo, comentó que tienen varias fábricas de productos lácteos y que además utilizan la leche como insumo para chocolates y helados, entre otros productos. Dio cuenta que son el mayor exportador de productos lácteos, que equivale a 166 millones de litros y que sus inversiones en fábricas lácteas llegan a USD\$ 230 millones.

También, señaló que están a favor de la asociatividad de los agricultores, así como del programa de desarrollo rural, del cuidado al medio ambiente y del bienestar animal, e indicó que apoyan a los pequeños agricultores.

Al mismo tiempo, precisó que NESTLÉ cumple con todas las regulaciones locales e internacionales, y aprobó la propuesta de mantener una comunicación directa y transparente con el consumidor.

En relación con el presente proyecto de ley, comentó que sus observaciones se centran en los siguientes temas, a saber:

1.- La definición de productos lácteos. Sobre este punto, previno que el *Codex Alimentarius* es constantemente actualizado por los avances de los procesos innovativos, por tanto, consideran que incluir en esta ley los conceptos de leche y de producto lácteo del *Codex* podría rigidizar el sistema productivo nacional.

2.- La identificación de los tipos de leches usados. Al respecto, observó que no comparten esta medida, dado que algunas empresas utilizan leche pre-condensada y en polvo fabricadas con leche fresca del sur. Lo anterior, debido a la estacionalidad de la producción lechera que obliga al deshidratado y al almacenamiento de la leche de verano para su uso en invierno. Advirtió que esto no afecta su condición de leche natural, ni su origen y tampoco la calidad de los productos finales. Además, puso de relieve que es altamente probable que esta exigencia impacte en el etiquetado de los productos que no usan leche fresca en su origen, lo que podría generar una percepción valórica negativa en cuanto a la calidad de esos productos.

3.- La denominación de origen de la leche. Hizo notar que esta exigencia podría provocar graves dificultades en su implementación, ya que los empresarios tendrían que disponer de varias etiquetas según la estacionalidad de la leche. Asimismo, estimó que los cambios en los países de origen podrían producir costos adicionales para los fabricantes nacionales.

Por ello, sugirió simplificar esta obligación y sólo señalar en el rotulado si se trata de leche o de un producto lácteo de origen nacional o importado, sin identificar los países de ordeña. En su opinión, este proyecto de ley debería promover la competitividad de los productores de leche fresca frente a las leches importadas, sin afectar el consumo de los productos lácteos, ni la estructura productiva nacional.

Asimismo, expresó que, si bien comparten el espíritu de esta iniciativa, les preocupa la complejidad que podría generar en el etiquetado y en la percepción de los consumidores al identificar equivocadamente distintas calidades de productos lácteos, afectando su demanda, abastecimiento y al sector lechero nacional.

Por lo anterior, reiteró su propuesta de únicamente distinguir entre leche nacional e importada, sin identificar los países de ordeña y sin incluir la exigencia sobre la rotulación de los tipos de leche.

La Honorable Senadora señora Aravena aclaró que el objetivo de este proyecto de ley no es disminuir el consumo de la leche, ni afectar a los productores lecheros. Por el contrario, destacó que se busca transparentar el mercado para que los consumidores estén en conocimiento de lo que están consumiendo. Además, hizo presente que al sector privado le corresponde realizar los estudios de mercado para determinar los efectos en los consumidores de las medidas aplicadas.

En seguida, **el Honorable Senador señor Castro** consultó si apoyan la inclusión de la denominación de origen de la leche.

La Gerente de la División de Lácteos y Culinarios de NESTLÉ Chile S.A. respondió que apoyan esta propuesta en la medida de que sólo distinga entre leche nacional e importada.

Posteriormente, la Comisión recibió en audiencia a **la Gerente de Sustentabilidad de SOPROLE S.A., señora Isabel León**, quien luego de acompañar un *powerpoint* de su presentación, señaló que el artículo 105 bis incorpora en esta ley las definiciones de leche natural, reconstituida y recombinada que consagra el Reglamento Sanitario de los Alimentos en sus artículos 198 y 204. En cuanto a los artículos 105 ter y 105 quáter, expresó que siguen a los artículos 107 y 204 del citado Reglamento, por lo que consideró que este proyecto de ley no introduce nada nuevo a la

regulación vigente, aunque reconoció que eleva a rango legal normas de carácter reglamentario.

En seguida, la Comisión recibió en audiencia a **la Subgerente de Innovación y Desarrollo de la Cooperativa Agrícola y Lechera de La Unión Limitada, COLÚN, señora Tatiana Silva**, quien acompañó un *powerpoint* de su presentación e indicó que Francia fue pionera en exigir en el etiquetado la inclusión de la información relativa al país de origen de la leche, la siguieron Italia y España, apuntó.

En términos generales, comentó que en dichos países alrededor del 80% de los consumidores se declaró conforme con esta información porque les permitía saber el país de donde provenía la leche que consumían y también su calidad. Al efecto, expresó que esta exigencia permite al consumidor contar con toda la información importante al momento de escoger un alimento determinado. En sintonía con lo anterior, valoró que este proyecto de ley actualice la normativa nacional de etiquetado en materia de productos lácteos.

A su vez, destacó que se otorgue rango legal a las normas que rigen la materia a diferencia de lo que ocurre actualmente, ya que estas disposiciones están contenidas en el Reglamento Sanitario de los Alimentos, que emanan de la potestad reglamentaria. A mayor abundamiento, señaló que fomenta la trazabilidad.

En cuanto al articulado de este proyecto de ley. En primer lugar, dio cuenta que aprueban los artículos 105 bis y 105 ter.

Finalmente, respecto al artículo 105 quáter inciso primero, sugirió no circunscribirlo sólo a los envases de leche líquida sino que también hacerlo extensivo a todos los productos lácteos definidos en el artículo 105 ter, para así transparentar la composición y el origen de la leche.

Posteriormente, la Comisión recibió en audiencia **al Gerente General del Consorcio Lechero, señor Octavio Oltra**, quien acompañó un *powerpoint* de su presentación y señaló que componen el Consorcio las cooperativas de APROVAL y COLÚN; las industrias procesadoras SOPROLE, NESTLÉ, PROLESUR Y WATTS; las empresas de servicios e insumos ANASAC, BEST-FOOD Y SHOOF, y la Universidad Austral de Chile y el INIA. Asimismo, informó que tienen una activa vinculación con la *Global Dairy Platform, Dairy Sustainability Framework*, la Federación Panamericana de Lechería y con la Federación Internacional de Lechería.

Destacó que les interesa promover la sustentabilidad de toda la cadena láctea en las áreas económicas, sociales y ambientales, y comentó que tienen una agenda de desarrollo sustentable que se centra en el bienestar animal, la seguridad e inocuidad en el manejo de los residuos, entre otros criterios. En esta misma línea, dio cuenta que en el mes de septiembre de 2017 firmaron la Declaración de Rotterdam sobre el desarrollo sustentable de la cadena láctea.

Con respecto al proyecto de ley en estudio, compartió su espíritu de proveer al consumidor toda la información necesaria que le permita tomar una decisión adecuada al momento de comprar un producto. También, valoró que eleve el estatus del artículo 198 del Reglamento Sanitario de los Alimentos. En particular, aprobó la prohibición tácita del uso del término de “leche” para denominar a los productos de origen vegetal, ya que no tienen las mismas propiedades que la leche, a nivel de calcio y de proteínas, por ejemplo. Al efecto, señaló que este proyecto puede ser una excelente instancia para fomentar la fiscalización de este tipo de productos.

A reglón seguido, planteó considerar en esta ley los resultados de la consulta pública que se realizó el año pasado sobre los artículos 198 y 204 del Reglamento Sanitario de los Alimentos, que definen a la leche y que consagran la distinción de leche natural, reconstituida y recombinaada, respectivamente.

Por otra parte, sugirió utilizar el concepto de leche del *Codex Alimentarius*, ya que es difícil probar que se trata de vacas sanas, bien alimentadas y en reposo, como lo exige el artículo 198 del Reglamento Sanitario de los Alimentos, que recoge esta iniciativa en su artículo 105 bis.

En cuanto al etiquetado, sugirió focalizarse en el origen chileno de la leche, versus la leche importada, sin especificar el país de origen, por cuanto no existen antecedentes del efecto que esta exigencia podría generar sobre el consumidor. Asimismo, indicó que no prevé mayores beneficios la inclusión en la etiqueta de que se trata de un producto lácteo.

A su vez, estimó que este proyecto de ley debería reforzar la fiscalización.

Por último, planteó revisar en detalle las implicancias técnicas que se podrían generar para los productos lácteos, que tienen una formulación compleja, el agregar información sobre los porcentajes de los distintos tipos de leche que utilizan, toda vez que ello podría complejizar su etiquetado y restarle flexibilidad al desarrollo de productos y a la innovación.

A continuación, **el Honorable Senador señor Castro** hizo presente que la leche vegetal no es leche y que tampoco lo son algunos productos lácteos que se elaboran con leches procesadas con una alta cantidad de componentes químicos. De esta manera, consideró que se trata de leches preparadas, distintas a la leche natural que proviene de la ordeña, información que debe ser transparentada al consumidor, razón por la cual manifestó su apoyo a este proyecto de ley.

El Gerente de la Fábrica de Cáncura de NESTLÉ Chile S.A., señor Marcelo Faure, explicó que no existen leches procesadas, ni químicas. En efecto, leche o producto lácteo es todo aquello que proviene de la leche ordeñada, y confirmó que la leche vegetal no es leche, sino una bebida vegetal.

El Gerente General del Consorcio Lechero coincidió en que la leche vegetal no es leche, por lo que debe restringirse el uso del término “leche” sólo a lo que proviene de la ordeña de un animal. Por otro lado, reconoció que la leche fresca es distinta a la leche reconstituida y recombinada, pero resaltó que en términos de nutrientes tienen los mismos elementos que la leche natural.

El Honorable Senador señor Elizalde manifestó cierto temor respecto de la leche reconstituida, porque para algunos consumidores se podría generar la percepción de que tiene un carácter totalmente distinto a la leche natural, por lo que preguntó si existe otra nomenclatura más amigable para denominar a la leche reconstituida, para no causar desconfianza.

El Asesor Legal de la Cooperativa Agrícola y Lechera de La Unión Limitada, señor Alfredo Hess indicó que no se debe tener temor de transparentar este tipo de información y menos pensar que se podría provocar una disminución del consumo de la leche nacional.

El Gerente de Comunicaciones y Asuntos Corporativos de NESTLÉ Chile S. A., señor Francisco Frei, aclaró que no se trata de un temor propiamente tal, sino de evitar que se afecte al sector lechero. Por ello, estimó que se debe tener cuidado con la información que se entrega respecto de los distintos tipos de leches, aunque técnicamente todas son leches, sólo que en diferentes estados.

El Asesor del Ministerio de Agricultura señaló que el Ejecutivo apoya este proyecto de ley, ya que para efectos de sancionar las infracciones es preferible que esta materia esté regulada en la ley y no en una norma reglamentaria. También, se mostró partidario de apoyar la propuesta de indicar el país de origen de la leche para transparentar el mercado y potenciar el consumo de la leche nacional. Con todo, reconoció que tienen algunos matices.

En particular, consignó que consideran fundamental que todos los conceptos de leche que utiliza esta ley sigan al *Codex Alimentarius* y no al Reglamento Sanitario de los Alimentos. Asimismo, planteó la conveniencia de eliminar del etiquetado la referencia a los tipos de leche, dado el carácter estacional de su producción.

En seguida, **la Honorable Senadora señora Aravena** insistió que este proyecto de ley no tiene otra intención que transparentar al consumidor lo que compra y resaltó que la leche siempre será leche, independientemente del estado en que se encuentre, porque lo relevante es que provenga de la ordeña de un animal. Consideró que esta iniciativa es un avance, ya que nivela la normativa nacional a los estándares internacionales.

Por lo anterior, planteó a Sus Señorías votar en general el presente proyecto de ley.

La Honorable Senadora señora Rincón señaló que si bien está a favor de la idea de legislar en la materia existen otras iniciativas en la Cámara de Diputados que tienen el mismo objetivo, que ya fueron aprobadas en general y que están prontas a terminar su estudio en particular, por lo que consultó la pertinencia de aprobar este proyecto de ley.

El Honorable Senador señor Elizalde argumentó que como Senadores deben pronunciarse sobre el proyecto de ley en estudio radicado en esta Comisión de Agricultura y como tal informar a la Sala de la Corporación, y no pueden supeditar su trabajo legislativo a los proyectos que conoce la otra Cámara.

La Honorable Senadora señora Aravena advirtió que, en todo caso, la iniciativa de la Cámara de Diputados es diferente al proyecto de ley en estudio, por cuanto tiene otro tratamiento y, a continuación, puso en votación la idea de legislar.

- La unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorable Senadores señoras Aravena y Rincón, y señores Castro y Elizalde, aprobó la idea de legislar del proyecto de ley en estudio.

En seguida, **el Honorable Senador señor Elizalde** planteó, dado que existe consenso en el tema, patrocinar todos los miembros de la Comisión las indicaciones que sean necesarias para mejorar el texto de este proyecto de ley, de manera que cuenten con un mayor respaldo. Finalmente felicitó a la Honorable Senadora señora Aravena en su calidad de coautora de esta iniciativa legal.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En mérito de los acuerdos precedentemente expuestos, la Comisión de Agricultura tiene el honor de proponeros aprobar, en general, el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Modifícase el Código Sanitario contenido en el decreto con fuerza de ley N° 725, de 1968, del Ministerio de Salud, y sus posteriores modificaciones, con objeto de agregar los siguientes nuevos artículos:

“Artículo 105 bis.- La leche sin otra denominación, es el producto de la ordeña completa e ininterrumpida de vacas sanas, bien alimentadas y en reposo, exenta de calostro. Las leches de otros animales se denominarán según la especie de que proceden, como también los productos que de ellas se deriven.

La leche se clasifica en:

a) Leche natural: es aquella que solamente ha sido sometida a enfriamiento y estandarización de su contenido de materia grasa antes del proceso de pasteurización o tratamiento a ultra alta temperatura (UHT) o esterilización;

b) Leche reconstituida: es el producto obtenido por adición de agua potable a la leche concentrada o a la leche en polvo, en proporción tal, que cumpla los requisitos sanitarios y características establecidas en el Reglamento Sanitario de los Alimentos, y su contenido de materia grasa corresponda a alguno de los tipos de leche señalados en el referido Reglamento. Deberá ser pasteurizada, sometida a tratamiento UHT o esterilizada, y

c) Leche recombinada: es el producto obtenido de la mezcla de leche descremada, grasa de leche y agua potable en proporción tal que cumpla los requisitos sanitarios y características establecidas en el Reglamento Sanitario de los Alimentos, y su contenido de materia grasa corresponda a alguno de los tipos de leche señalados en el referido Reglamento. Deberá ser pasteurizada, sometida a tratamiento UFIT o esterilizada.

Artículo 105 ter.- Producto lácteo es aquel obtenido mediante cualquier elaboración de la leche, que puede contener aditivos alimentarios y otros ingredientes funcionalmente necesarios para la elaboración.

Artículo 105 quáter.- Las botellas o envases de leche líquida que se vendan al público deberán contener una etiqueta o rotulado en su parte frontal y cerca de la marca, que señale en forma clara el tipo de leche según lo establecido en el inciso segundo del artículo 105 bis, indicando, además, el origen de la leche, entendiendo por tal, el país en donde se ordeñó.

En caso de que la leche líquida que se venda al público sea una mezcla de distintos tipos de leches, de acorde a la clasificación del inciso segundo del artículo 105 bis, en la etiqueta o rotulado frontal del envase o botella deberá indicarse los tipos de leche que la componen, indicando en la parte posterior del envase o botella el porcentaje aproximado que corresponde a cada tipo de leche. Para que la leche pueda ser catalogada de origen chileno, la totalidad de la leche contenida en el envase o botella debe ser ordeñada en Chile. En caso que se venda mezcla de leches de distintos países, deberá indicarse en la etiqueta o rótulo frontal los países de origen, indicando en la parte posterior del envase o botella el porcentaje aproximado que corresponde a cada país.

Los envases o botellas de productos que se enmarquen dentro de la definición del artículo 105 ter deberán contener una etiqueta o rótulo en su parte frontal y cerca de la marca, que señale en forma clara la expresión "producto lácteo", indicado, además, el tipo y origen de la leche con la cual ha sido elaborado en los mismos términos que lo señalado en el inciso precedente.

Se prohíbe catalogar como leche a un producto que no sea de origen animal y que no cumpla con lo establecido en el inciso primero del artículo 105 bis.

Las infracciones al presente artículo serán sancionadas de acorde a lo establecido en el Libro X de este Código.

Disposición transitoria.- La presente ley entrará en vigencia trascurrido 9 meses desde su publicación en el Diario Oficial.”.

Acordado en sesiones celebradas los días 3 y 10 de septiembre de 2018, con la asistencia de los Honorables Senadores señora Carmen Gloria Aravena Acuña (Presidenta), señora Ximena Rincón González y señores Juan Enrique Castro Prieto y Álvaro Elizalde Soto.

Sala de la Comisión, a 12 de septiembre de 2018.

XIMENA BELMAR STEGMANN
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN DE ETIQUETAR EN LOS ENVASES EL ORIGEN Y EL TIPO DE LA LECHE Y OTROS PRODUCTOS LÁCTEOS BOLETÍN N° 11.986-01

- I. **PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** establecer la obligación legal de etiquetar en los envases o botellas de leche o productos lácteos, el origen y tipo de leche que se va a consumir. Para ello, define qué se entiende por leche y la clasifica en natural, reconstituida y recombinada, utilizando la misma clasificación establecida en el Reglamento Sanitario de los Alimentos.

Asimismo, define producto lácteo, para lo cual adopta el concepto del *Codex Alimentarius* de la OMS y de la FAO, que fija la Norma general sobre el uso de términos lecheros relacionados con los alimentos que se destinan al consumo o a la elaboración ulterior.
- II. **ACUERDOS:** aprobado en general (4x0).
- III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** consta de un artículo permanente y de una disposición transitoria.
- IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** no tiene.
- V. **URGENCIA:** no tiene.
- VI. **ORIGEN INICIATIVA:** Senado. Moción de Honorables Senadores señora Carmen Gloria Aravena y señor Manuel José Ossandón.
- VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** primer trámite.
- VIII. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** el 8 de agosto de 2018.
- IX. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe, sólo en general.
- X. **LEYES QUE MODIFICA O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**
 - 1.- El Código Sanitario.
 - 2.- El decreto N°977, de 1997, del Ministerio de Salud, que aprueba el Reglamento Sanitario de los Alimentos.
 - 3.- El decreto N°297, de 1992, del entonces Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que aprueba el Reglamento de Rotulación de Productos Alimenticios Envasados.

- 4.- El decreto N°77 de 2004, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo que aprueba el Reglamento de Ejecución del Título I de la ley N°19.912 y establece requisitos para la elaboración, adopción y aplicación de Reglamentos Técnicos y procedimientos de Evaluación.
- 5.- El *Codex Alimentarius* de la OMS y de la FAO.
- 6.- El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTD) de la Organización Mundial del Comercio.

Valparaíso, a 12 de septiembre de 2018.

XIMENA BELMAR STEGMANN
Secretario