Establece la obligación de etiquetar los envases de bebidas alcohólicas con información relativa a los efectos dañinos para la salud que provoca su consumo

Boletín N° 12625-03

I. Fundamentos.

a. El alcohol es una droga lícita cuyo consumo es aceptado por la sociedad, pese a que el abuso de su consumo trae consigo daños a la salud de las personas, relacionándose incluso con episodios de violencia y accidentes de tránsito, tal como se detalla más adelante. En síntesis, el consumo abusivo e irresponsable de alcohol afecta a las personas, sus familias y la vida en sociedad; por ejemplo, los casos de alcoholismo afectan a toda una familia, donde un miembro de ésta deja de llevar su vida normal para convertirse en adicto a estas bebidas; aquellos accidentes de tránsito que provocan las personas bajo los efectos del alcohol no sólo afecta a quienes conducen, muchas personas mueren como víctimas de aquellos que irresponsablemente conducen en este estado; por otra parte, podemos describir aquellas situaciones de riñas callejeras y en cercanías a lugares de eventos, donde la violencia se toma las calles y el alcohol la gran mayoría de las veces está presente haciendo sentir su efecto de inhibición y violencia.

Ante lo expuesto, los parlamentarios que suscribimos venimos en proponer un proyecto de ley con el objetivo de establecer la exigencia de que los envases de bebidas alcohólicas contengan una advertencia que incluya información clara y precisa sobre los daños, enfermedades o efectos que para la salud de las personas implica el consumo de bebidas alcohólicas, debiendo contemplar a lo menos el número de muertes producidas por la conducción en estado de ebriedad y/o bajo la influencia del alcohol, el número de accidentes de tránsito, los episodios de violencia relacionados al consumo de alcohol, ocurridos durante el año anterior al envasado, y, las enfermedades producidas por el consumo excesivo de alcohol.

La idea de legislar en esta materia no es nueva, toda vez que desde el año 2002 se vienen tramitando una serie de proyectos de ley que pretenden, entre otras cuestiones también de suma importancia, etiquetar los envases de bebidas alcohólicas. No obstante, estos proyectos, que se han refundido para su tramitación, todavía no pueden convertirse en Ley de la República de Chile, pese a que han transcurrido más de 17 años de debate legislativo.

Las cifras de consumo de alcohol en Chile son preocupantes, prueba de ellos es que es el país con mayor consumo *per cápita* en la región. El etiquetado de los envases de bebidas alcohólicas significa poner en conocimiento de aquellos que consumen, todo lo que implica el consumo abusivo de alcohol y sus efectos, con el objetivo de generar conciencia y hacer una advertencia en la misma botella, lata o caja de alcohol, de los peligros a los que conlleva el abuso.

b. Alcohol como una droga. De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS) droga es “cualquier sustancia natural o sintética que al ser introducida en el organismo es capaz, por sus efectos en el sistema nervioso central, de alterar y/o modificar la actividad psíquica, emocional y el funcionamiento del organismo”[1], entre ellas se encuentran el cannabis, el opio y el alcohol. Esta última es una droga que en nuestro país tiene raigambre profundo, pues se consume en grandes cantidades y en un

1 SENDA. *Información sobre drogas*. 2013. Disponible en: http://www.senda.gob.cl/prevencion/informacion-sobre-drogas/glosario-de-terminos/ visitado el 12/08/2013.

sinnúmero de ocasiones sociales, la cual no obstante sus efectos negativos, se encuentra tan normalizada en su consumo que se pierde de vista sus impactos negativos. En este sentido, a pesar de que el consumo de otras sustancias ha estado presente en todas las culturas, durante el último siglo se estigmatizó el consumo de cannabis, la mandrágora, el opio, la cocaína, la heroína, entre otras, dejando finalmente el alcohol y el tabaco como las únicas drogas cuyo consumo es ampliamente tolerado.

Lo anterior tiene sustento histórico, puesto que desde los albores de la humanidad se han utilizado estos elixires para alterar la conciencia o para modificar el comportamiento. Esto lo encontramos desde la antigua Sumeria hasta la sociedad post industrial actual, pasando por las sociedades romana, griega, china e hindú. Aunque los usos de estas sustancias han tenido una trascendencia que varía según las diversas sociedades en las que se consumen, es posible encontrar coincidencias; éstas son, por ejemplo, su uso religioso, farmacéutico y recreativo, siendo este último el más importante en sociedades actuales.

Como señala Erich Fromm en su magistral obra "El arte de amar" el hombre desde que emerge del reino de la naturaleza busca superar el vacío que significa este estado de separatidad con la intención de volver a ser uno con el todo[2]. Siguiendo esta línea argumentativa en las sociedades primitivas se utilizan drogas sicotrópicas para lograr un trance o éxtasis, en el cual el individuo se funde en el todo, variando este concepto según la cultura correspondiente; ejemplo de esto son las experiencias orgiásticas, tales como las dionisiacas o bacanales, en donde la individualidad se fundía con la comunidad de una manera ritual, renovando de esta manera la pertenencia al clan o la tribu en las que era muy común la utilización de distintos tipos de bebidas alcohólicas, muchas veces mezcladas con otras sustancias alucinógenas[3].

c. Problemas del consumo de alcohol. En la actualidad, el alcohol -en sus diversas variedades y graduación- se mantiene como una sustancia lícita pues su empleo es generalizado no sólo en nuestro país, sino que en el mundo entero. El alcohol y su consumo es socialmente aceptado, lo que no quiere decir que su uso esté exento de consecuencias perjudiciales para la salud y la vida en comunidad.

En cifras de la Organización Mundial de la Salud[4]: Cada año se producen 3 millones de muertes en el mundo debido al consumo nocivo de alcohol, lo que representa un 5,3% de todas las defunciones. El uso nocivo de alcohol es un factor causal en más de 200 enfermedades y trastornos. En general, el 5,1% de la carga mundial de morbilidad y lesiones es atribuible al consumo de alcohol, calculado en términos de la esperanza de vida ajustada en función de la discapacidad (EVAD). El consumo de alcohol provoca defunción y discapacidad a una edad relativamente temprana. En el grupo etario de 20 a 39 años, un 13,5% de las defunciones son atribuibles al consumo de alcohol. Existe una relación causal entre el consumo nocivo de alcohol y una serie de trastornos mentales y comportamentales, además de las enfermedades no transmisibles y los traumatismos. Recientemente se han determinado relaciones causales entre el consumo nocivo y la incidencia de enfermedades infecciosas tales como la tuberculosis y el VIH/sida. Asimismo, y más allá de las consecuencias sanitarias, el consumo nocivo de alcohol provoca pérdidas sociales y económicas importantes, tanto para las personas como para la sociedad en su conjunto. Las cifras

2 FROMM, Erich. *El Arte de Amar*. Editorial Paidos. Barcelona. 1959. 19 p.

3 ESCOHOTADO, Antonio. *Las Drogas Desde los Orígenes a la Prohibición*. Alianza Cien. Madrid.1994. 18 p.

4 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Alcohol*. 21 de septiembre de 2018. Disponible en: https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/alcohol.

de la OMS son muy claras en relacionar el consumo de alcohol a enfermedades, lesiones y perjuicios sociales y económicos.

d. Consumo de alcohol en Chile. En Chile las cifras de consumo de alcohol son de 9,3 litros consumidos al año *per cápita*, una de las más altas de la región, empero, al hacer la cuenta por sexo es mucho más preocupante, puesto que se obtiene que los hombres consumen 15 litros por año *per cápita*, mientras que las mujeres sólo consumen 3,7[5].

Una de las cuestiones preocupantes es lo que sucede con los menores de edad; "En población escolar, el 16,6% de los alumnos de 8vo básico ha consumido alcohol el último mes, mientras que en los alumnos de 4º medio esta cifra se triplica con un 51,4%. La edad de inicio de consumo de alcohol en nuestro país se sitúa en promedio a los 13 años"[6]. Como se puede observar, este tipo de consumo es precoz y el abuso de esta sustancia por personas que aún no han desarrollado su cuerpo, ni su madurez emocional, tiene resultados mucho más dañinos. En niños, niñas, y adolescentes, el efecto del consumo de alcohol es un especial factor de riesgo, toda vez que aumenta las conductas riesgosas y reduce el autocontrol; "Además, puede provocar problemas de salud en una etapa posterior de la vida e influir en la esperanza de vida"[7]. Es más, el consumo a edades tempranas "representa un importante riesgo tanto para el desarrollo de las personas, como para el posible daño agudo a sí mismas o a terceros involucrados (…). La evidencia sostiene que los niños y adolescentes son más vulnerables a los efectos nocivos del alcohol de un determinado volumen de alcohol que otros grupos de edad"[8].

e. Por todo lo anterior es que el presente proyecto supone que deben existir elementos disuasivos al consumo nocivo del alcohol, derivado de todas las consecuencias negativas expuestas hasta acá. En consecuencia, venimos en proponer que se establezca que los envases de bebidas alcohólicas deben contar con un etiquetado que dé cuenta de los perjuicios sociales y a la salud, de los que da cuenta la investigación científica de organizaciones especializadas a nivel nacional e internacional, estableciéndose sanciones de multas elevadas asociadas a su incumplimiento. Esta etiqueta deberá contener información que permita desincentivar el consumo de bebidas alcohólicas en un mensaje claro y efectivo, transmitiendo datos veraces que lleven a cualquier consumidor promedio a representarse la necesidad de moderar y limitar su adquisición.

Lo propuesto sigue la ruta comenzada hace varios años con la regulación de otras sustancias, que si bien son consumidas abiertamente, se ha demostrado que su uso desmedido tiene la potencialidad de generar problemas graves, tanto a la salud de quien lo consume como a su entorno. Dichas regulaciones están, por ejemplo, en aquellas leyes que regulan el etiquetado de productos en base a tabaco, restringiendo de gran forma su publicidad en base a los efectos perniciosos que tiene en el organismo (Ley Nº19.419). Además, la Ley Nº20.606 sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Composición, adopta una línea similar, disponiendo en su artículo 2º

---

5 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Global status report on alcohol and health.* 2018. 2018. 343 p.

6 SENDA. MINISTERIO DE SALUD. *El consumo de alcohol en Chile: situación epidemiológica*. 2016. 4 p.

7 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Adolescentes: riesgos para la salud y soluciones*. 13 de diciembre de 2018. Disponible en: https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/adolescents-health-risks-and-solutions

8 HELLER, Nereida; RAMÍREZ, Jorge. *Edad mínima legal de consumo de alcohol en el contexto chileno*. En: Revista Médica de Chile. Volumen 144 N°1, Santiago, enero de 2016.

que “Los fabricantes, productores, distribuidores e importadores de alimentos deberán informar en sus envases o etiquetas los ingredientes que contienen, incluyendo todos sus aditivos expresados en orden decreciente de proporciones, y su información nutricional, expresada en composición porcentual, unidad de peso o bajo la nomenclatura que indiquen los reglamentos vigentes”[9]. Estos ejemplos regulatorios, que han sido exitosos desde el punto de vista de los objetivos planteados, deben ser adoptados también en lo referido a las bebidas alcohólicas, de tal manera de orientar el consumo de aquellos productos que tienen la potencialidad de causar perjuicios personales, familiares y sociales, derechamente a moderarlo y limitarlo.

En este sentido se propone la inclusión de un rótulo adicional, que se encuentre en todas y cada uno de los envases de bebidas alcohólicas comercializadas en el territorio nacional, independiente del origen de éstas, señalando que es responsabilidad de los fabricantes, productores, y distribuidores el deber de informar sobre las materias mencionadas anteriormente. Además se incorpora en este etiquetado, la regulación establecida en la Ley Nº 20.606 sobre composición nutricional de los alimentos con la finalidad de que la industria del licor colabore activamente para reducir las externalidades negativas que tiene el consumo de bebidas alcohólicas en nuestro país.

f. El presente proyecto no desconoce las numerosas iniciativas que se han propuesto debatir en el Congreso Nacional, por lo menos desde el año 2002, existiendo una serie de ellos que han sido objeto de conocimiento por ambas Corporaciones del Poder Legislativo. En efecto, los boletines refundidos N° 2.973-11, 4.181-11, 4.192-11 y 4.379-11, están actualmente en Tercer Trámite Constitucional en la Cámara Diputados a la espera de zanjarse las diferencias que tienen ambas Corporaciones respecto al texto definitivo que deba promulgarse como Ley de la República.

Digno es mencionar, a lo menos, a los autores y contenido de cada uno de estos proyectos de ley, que comparten, en todo o parte, las ideas matrices que aquí se plantean a debate. En efecto, el boletín N° 2.973-11 titulado “Proyecto de ley que establece modificaciones a la legislación sobre expendio, comercialización y producción de bebidas alcohólicas”[10] es una moción de los ex diputados Accorsi, Girardi (don Guido), Palma, Sánchez, Soto (doña Laura) y el diputado Jarpa. Fue ingresada el 13 de junio del año 2002, dándose cuenta en Sala ese mismo día. El proyecto, en resumen, buscaba que las bebidas alcohólicas debían “contener una clara y precisa advertencia que su ingesta puede producir graves riesgos para la salud”, conjuntamente con el establecimiento de multas para quienes proporcionen bebidas alcohólicas a menores de edad. Esta advertencia debía estar “enmarcada en un rectángulo que ocupe a lo menos de un 10% de la superficie o espacio total del envase o propaganda publicitaria”[11].

Por su parte, el boletín N°4.181-11 titulado “Regula la publicidad de las bebidas alcohólicas”, es una moción de los ex diputados Araya, Díaz, Goic, Ojeda, Olivares, y de los diputados Mulet, Sepúlveda, Sabag y Venegas. Fue ingresada el 03 de mayo de 2006 dándose cuenta el mismo día en Sala. El proyecto, en resumen, va en una línea muy similar al anterior, estableciendo que la bebida alcohólica debía contener “una precisa y clara advertencia de los daños, enfermedades o efectos que, para la

9 Ley N°20.606 Sobre Composición Nutricional de los alimentos y su Publicidad. Disponible en: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1041570>>[11 de mayo de 2019]

10 CÁMARA DE DIPUTADOS. Proyecto de ley contenido en boletín 2.973-11. Disponible en www.camara.cl (12 de mayo de 2019).
11 Ibídem.

salud de las personas, implica su consumo excesivo"[12]. Esta advertencia debía ser impresa en ambas caras del envase y ocupar "el 20% de la superficie total de cada una de ellas, y no podrá ser removible"[13]. No obstante, agregó como novedad la regulación de los horarios en que podía realizarse publicidad asociada a estos productos, la cual "en radios y televisión sólo podrá realizarse entre las veintidós y las seis horas"[14]. Asimismo, fijaba prohibición de establecer propaganda de estos productos en actividades deportivas, recreativas o culturales y actividades destinadas a menores de edad.

El boletín N°4.192-11 titulado "Modifica leyes N°s 19.925 y 18.455, en lo relativo a la publicidad y etiquetación de bebidas alcohólicas" es una moción de los ex diputados Enriquez-Ominami y Chahuán. Fue ingresada el 09 de mayo de 2006 dándose cuenta el mismo día en Sala. El proyecto, en resumen, plantea que "Los productos alcohólicos sólo podrán ser publicitados en televisión y radio desde las 0 horas hasta las 6:00 de la mañana"[15] siendo sancionada su contravención con "una multa entre trescientas y seiscientas unidades tributarias mensuales"[16]; asimismo, establece la obligación del etiquetado (sólo para casos en que la graduación alcohólica supere 4,5°) del 15% de la superficie total, con mensajes alternativos: "'Advertencia: EL CONSUMO EXCESIVO DE ALCOHOL CAUSA DAÑOS A SU SALUD'. 'Advertencia: "CONSUMIR ALCOHOL DURANTE EL EMBARAZO PUEDE CAUSAR DAÑOS IRREVERSIBLES EN EL FETO". "Advertencia: "VENTA PROHIBIDA A MENORES DE 18 AÑOS'"[17], lo que debía agregarse también en toda propaganda y publicidad asociada; finalmente, y como novedad incluye una prohibición a los medios de comunicación en cuanto no pueden desplegar simultáneamente publicidad de bebidas alcohólicas y publicidad del Estado.

Finalmente, el boletín 4.379-11 titulado "Modifica la ley N° 19.925, facilitando el control al expendio de bebidas alcohólicas a menores de edad" es una moción de los ex diputados Accorsi, Chahuán, Cristi, Estay, Girardi (don Guido), Lobos, Masferrer, Ojeda, y Ward, y el diputado Urrutia (don Ignacio). Fue ingresada el 01 de agosto de 2006, dándose cuenta el mismo día en Sala. El proyecto, en resumen, a diferencia de los otros, se centra en el consumo de los menores de edad, estableciendo que en caso de que se detecte a éstos en infracción a la ley de alcoholes, Carabineros debía conducirlo a un cuartel policial o su domicilio; si fuere al cuartel, Carabineros debía informar a su familia acerca del lugar donde se encontraba. Asimismo, al devolver al menor a sus padres, Carabineros debía citarlos al juzgado de policía local para que éste pudiera aplicarles una multa, y en contra de menor, la sanción de trabajos en favor de la comunidad, conjuntamente con la concurrencia a programas de prevención o rehabilitación. Asimismo, se prohíbe en forma expresa el ingreso de menores a cabarés, cantinas, bares, tabernas y discotecas, estando obligado el local a exigir cédula de identidad al ingreso a quienes aparenten minoría de edad.

No obstante estos esfuerzos legislativos, sin contar a otros igualmente relevantes que se relacionan en todo o parte, han transcurrido 17 años de su tramitación, avizorándose que aún queda una parte importante de su debate, por cuanto es altamente probable

12 CÁMARA DE DIPUTADOS. Proyecto de ley contenido en boletín 4.181-11. Disponible en www.camara.cl (12 de mayo de 2019).

13 Ibídem.

14 Ibídem.

15 CÁMARA DE DIPUTADOS. Proyecto de ley contenido en boletín 4.192-11. Disponible en www.camara.cl (12 de mayo de 2019).

16 Ibídem.

17 Ibídem.

que éstos pasen a una comisión mixta encargada de resolver las diferencias que ambas Corporaciones tienen respecto del articulado.

A juicio de los que suscribimos, es inaceptable que el Estado chileno no haya dado una señal clara para aprobar una ley sobre etiquetado de bebidas alcohólicas, pese a que sea a la vez un ejemplo a nivel internacional en legislaciones muy similares, relativas al etiquetado del tabaco y los alimentos, como se ha indicado anteriormente. Desde este punto de vista, no resulta comprensible el retraso que tenemos en esta materia como país, pese a que las estadísticas de accidentes de tránsito, con lamentables resultados de lesiones gravísimas o muerte, causadas por la conducción asociada al consumo de alcohol, no hayan disminuido sustancialmente; la regulación del etiquetado podría favorecer, mediante una exigencia sencilla, la disminución de estos lamentables efectos adversos.

En parte, tal retraso de la legislación pueda encontrar su causa en la multiplicidad de elementos que se introducen en esta discusión, como por ejemplo, lo relativo a la publicidad de estos productos en televisión o radio, la prohibición de venta en determinados lugares, regulaciones específicas dirigidas a disminuir el consumo en menores de edad, creación de programas de prevención del consumo a cargo de la Administración, etcétera. Todo lo anterior desvía el foco de atención, que debiera centrarse exclusivamente en el etiquetado, a fin de que se implemente rápidamente.

Desde este punto de vista, estimamos que el espíritu de esta iniciativa descansa justamente en despejar la discusión, y avanzar en un punto en que habría un acuerdo transversal de todos los sectores políticos, cual es, el etiquetado de las bebidas alcohólicas. De esta manera, podría avanzarse rápidamente en su tramitación, dejando aquellos aspectos mayormente debatidos en los proyectos refundidos para su discusión detallada.

g. Finalmente, el proyecto se sustenta, al igual que los refundidos, en la necesidad de que el Estado adopte todas las medidas necesarias para proteger la salud de la población y la integridad de las familias. En efecto, los alarmantes índices de consumo en los chilenos nos debe llevar a reflexionar sobre la forma en que las políticas públicas han adoptado este problema, a diferencia de lo que se ha hecho respecto del tabaco (etiquetado, altos impuestos, prohibiciones de venta, etcétera). Por lo mismo es que se hace urgente regular el etiquetado de los envases de estas bebidas, permitiendo dar cumplimiento al deber del Estado de proteger los derechos fundamentales de las personas.

Idea matriz

El proyecto de ley se incardina en la línea de brindar información relevante relacionada con la composición de las bebidas alcohólicas comercializadas en Chile, como de los efectos que tiene en el organismo, sobre todo aquella relacionada con efectos perniciosos a la salud de los consumidores.

II. Disposiciones de la legislación vigente que se verían afectadas por el proyecto

a. El proyecto de ley establece una obligación de etiquetado de los envases de bebidas alcohólicas. Asimismo, regula el contenido de dicho etiquetado, y las sanciones asociadas a su incumplimiento. Desde este punto de vista, no afecta a la legislación vigente al tratarse de un articulado que no modifica otro cuerpo legal.

POR TANTO:

Los diputados que suscribimos venimos en presentar el siguiente:

PROYECTO DE LEY

“Artículo 1°.- Los fabricantes, productores, distribuidores e importadores de bebidas alcohólicas comercializadas en el territorio nacional, deberán incorporar en sus envases un rótulo que deberá ir adherido a éstos, y que no podrá ser inferior al 75% del largo y del 50% de ancho del etiquetado del producto, el cual contendrá, en idioma español, información e imágenes claras y precisas sobre los daños, enfermedades o efectos que para la salud de las personas implica el consumo de bebidas alcohólicas. El rótulo deberá ser de un color llamativo y distintivo, que se diferencie de la etiqueta original.

El rótulo debe incluir, a lo menos, en un 30% fotografías de accidentes de tránsito derivados de la conducción en estado de ebriedad y/o bajo la influencia del alcohol, que hayan tenido resultado de muerte o lesiones gravísimas, en la forma que determine el reglamento. En el 70% restante deberá incluir información estadística de las situaciones descritas anteriormente, ocurridos durante el año anterior al envasado, como asimismo, datos sobre las enfermedades producidas por el consumo excesivo de alcohol.

Artículo 2°.- El rótulo deberá explicitar si la bebida contiene contenidos elevados de calorías, azúcares u otros ingredientes, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley Nº 20.606 sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad.

Artículo 3°.- Con todo, quedarán excluidos de las obligaciones establecidas en la presente ley todos aquellos envases de bebidas alcohólicas destinados a la exportación.

Artículo 4°.- Será responsabilidad de los fabricantes, productores, distribuidores e importadores de bebidas alcohólicas velar por que la información contenida en el rótulo sea veraz, debiendo para ello incluir aquella que provenga de estudios de la Organización Mundial de la Salud, el Ministerio de Salud, y otras instituciones del Estado competentes en la materia, en la forma que determine el reglamento.

Artículo 5°.- El incumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 1°, 2° y 4° será sancionado con multa de cincuenta a quinientas unidades tributarias mensuales”.

Pedro Velásquez Seguel

Diputado de la República