ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS

LEY CONTRA LA ADULTERACIÓN Y EL CONTRABANDO DE BEBIDAS CON CONTENIDO ALCOHÓLICO

EXPEDIENTE Nº 20961

DICTAMEN AFIRMATIVO UNÁNIME
30 DE JULIO DE 2019

SEGUNDA LEGISLATURA
DEL 1° DE MAYO DE 2019 AL 30 DE ABRIL DE 2020

PRIMER PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS
DEL 1° MAYO DEL 2019 AL 31 DE JULIO DEL 2019

ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS V
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

DICTAMEN AFIRMATIVO UNÁNIME

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Los suscritos Diputados y Diputadas, integrantes de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, rendimos Dictamen Afirmativo Unánime sobre el proyecto: “LEY CONTRA LA ADULTERACIÓN Y EL CONTRABANDO DE BEBIDAS CON CONTENIDO ALCOHÓLICO”, Expediente N.° 20.961, iniciativa de los diputados Roberto Thompson Chacón, Ewen Masís Castro, María Inés Solís Quirós, Daniel Ulate Valenciano y María José Corrales Chacón, publicado en el Alcance Nº 176 a la Gaceta Nº 180 del 1 de octubre de 2018, basado en las siguientes consideraciones:

1. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY:

La propuesta legislativa que se formula pretende modificar el artículo 15 de la Ley N° 9047, Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico, del 25 de junio de 2012.

Con la reforma propuesta al artículo 15 se pretende incluir la prohibición de imitar en cualquier forma el licor y las bebidas con contenido alcohólico.

Además, se establece que como herramienta contra el comercio ilícito, el Ministerio de Hacienda en coordinación con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica, deberá establecer un mecanismo de identificación y registro de los licores nacionales y extranjeros, mediante la utilización de códigos de etiquetados de seguridad de bebidas alcohólicas o cualquier otro tipo de mecanismo tecnológico, no manipulable, no replicable, confiable y fidedigno, que permita su trazabilidad y posibilite la identificación por parte de los consumidores y de las autoridades competentes de las bebidas con contenido alcohólico adulterado, de imitación o de contrabando.

Igualmente pretende facultar a la Policía Municipal o a los Inspectores Municipales a decomisar el producto respectivo. La reforma a este artículo pretende crear la causal de cancelación de la licencia para el expendio de bebidas alcohólicas y las respectivas patentes municipales, así como el cierre inmediato y definitivo del establecimiento cuando se compruebe la ausencia del mecanismo de identificación y registro de las bebidas con contenido alcohólico de contrabando, de imitación, adulteradas o de fabricación clandestina.

Como argumento en favor de esta iniciativa, se menciona que el aumento desmedido en el contrabando como en la adulteración de las bebidas con contenido alcohólico, hace que se convierta no solo en un problema de salud, sino también en un tema de recaudación de tributos, situación que se refleja en la

disminución de ingresos que deja de percibir la administración tributaria municipal y nacional.

Lo anterior, según el proponente, se suma a la existencia de una relación entre el crimen organizado, la inseguridad ciudadana y el contrabando de licores, siendo la frontera con Panamá, un punto clave para el ingreso de productos de contrabando.

Se estima que las pérdidas para el país pueden alcanzar la suma de $ 40 millones anuales.

La finalidad del proyecto es convertirse en una herramienta que permita combatir el contrabando, además la imitación y adulteración de las bebidas alcohólicas.

2. TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO DE LEY

a) El Expediente N.° 20.961 fue trasladado de la Comisión de Gobierno y Administración a estudio de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, donde fue asignado a estudio de una subcomisión, conformada de la siguiente manera: Dip. THOMPSON CHACÓN, ROBERTO HERNÁN (Coordinador); Dip. RODRÍGUEZ STELLER, ERICK; Dipda. NIÑO GUTIÉRREZ, ANA KARINE; Dip. ABARCA MORA, PABLO HERIBERTO y Dip. CARRANZA CASCANTE, LUIS RAMÓN.

b) En la sesión N.° 7 de la Comisión de Asuntos Económicos celebrada el martes 25 de junio de 2019, se aprobó un texto sustitutivo al proyecto de ley en discusión y se envió a consulta de las siguientes instituciones y organizaciones:

- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Salud.
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica
- Contraloría General de la República.
- Procuraduría General de la República.
- Ministerio de Seguridad Pública.
- Policía de Control Fiscal.
- Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM).
- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado
- Cámara Costarricense Norteamericana de Comercio (AMCHAM)
- Cámara de Comercio de Costa Rica
- Cámara Nacional de Comerciantes Detallistas y Afines

- Asociación de Productores e Importadores de Bebidas Alcohólicas de Costa Rica (APIBACO).
- Comisión Mixta de Lucha contra el Contrabando
- Municipalidades del país.
- Asociación Nacional de Alcaldes e Intendentes

c) Cuenta con el INFORME DEL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS AL-DEST- IJU -041-2019 del 1 de febrero de 2019.

3. CONSULTAS Y RESPUESTAS INSTITUCIONALES

Seguidamente se expone un resumen de los criterios esbozados por cada una de las instituciones que respondieron la consulta efectuada por la comisión, con el fin de que se refirieran al proyecto de ley:

Consultas Expediente 20.961

Instituto Costarricense sobre Drogas

Artículo 1: Este instituto no posee competencia, dentro de su marco operativo, en acciones relacionadas a evitar la imitación y la adulteración de productos terminados como el licor y bebidas con contenido alcohólico.

Se recomienda la inclusión de un párrafo que señale la necesidad de reglamentar o establecer en un Protocolo de Acción, la realización de pruebas in situ.

Artículo 2: este numeral no lleva concordancia su nombre con su cuerpo normativo.

Se recomienda cambiar el título de este nuevo artículo por “Coadyuvancia entre las instituciones relacionadas”, ya que el IFAM no forma parte de los cuerpos policiales (Ley N° 7410 Ley General de la Policía).

Municipalidad de Grecia

Esta iniciativa no resulta diáfana, al crear un nuevo órgano técnico a un ente especializado en la materia, como sí lo es el Ministerio de Salud, indicar que ahora sería el IFAM, va a ser una entidad que va a contar con laboratorios que logre determinar la alteración o no de las bebidas alcohólicas, en la práctica legal, en la obtención de pruebas podría ser confuso.

Además, se estaría predicando distinto al ejemplo que se le quiere dar a la ciudadanía, con la duplicidad de funciones, al tener el IFAM que crear un Departamento nuevo, que viene a hacer lo mismo que ya se hace en el Ministerio de Salud.

Por lo anterior no se apoya la iniciativa en los términos en que originalmente está redactada y con respeto se insta a valorar lo expuesto.

Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL)

En razón de ser una propuesta legal facultativa, más no imperativa y al establecerse la fuente proveedora de las herramientas y el equipo técnico necesarios para que las municipalidades puedan cumplir lo propuesto, la UNGL apoya la iniciativa.

Municipalidad del Guarco

Una vez analizado el contenido de la consulta legislativa del proyecto de Ley, la asesoría legal externa recomienda al Concejo apoyar la propuesta.

Municipalidad de Cartago

El proyecto de marras no conviene a los intereses municipales, por lo tanto, se recomienda no ser aprobado.

Municipalidad de Acosta

Este Concejo Municipal acordó brindar el apoyo a dicho proyecto de ley.

Municipalidad de Abangares

El Concejo Municipal acuerda: que se opone al proyecto ya que la propuesta presentada en el artículo 15 no tiene cobertura suficiente que permita el control eficaz del contrabando de bebidas con contenido alcohólico.

Municipalidad de Tibás

Este Gobierno Local está por implementar la policía municipal, por lo que requerirá fortalecer y aumentar la capacidad humana, los recursos técnicos y económicos, para así colaborar de manera paralela con el Ministerio de Hacienda y la Policía de Control Fiscal para atacar de manera más eficiente y eficaz esta problemática que afecta tanto a cada cantón como al país en general.

Considera prudente realizar la reforma planteada.

Contraloría General de la República

Estarían asignando competencias a instancias que parecieran no ser competentes, como ocurre con el IFAM, las cuales son atinentes al Ministerio de Salud (realiza las pruebas de adulteración).

Para tales efectos, el Instituto deberá constituir una unidad especializada en la aplicación de dichas pruebas, lo que implica una gran inversión, la cual en principio no está cuantificada, ni se presentan estudios técnicos que respalden tal inversión. Además, al tratarse de un tema de salud pública, lo razonable es que la regulación y ejecución le competa al Ministerio de Salud.

No se especifica de dónde se tomarían los recursos (herramientas y tecnologías) con los cuales dotaría el IFAM a los municipios para el cumplimiento de dicha Ley.

La creación de este tipo de competencias puede generar duplicidades en el aparato estatal con el costo económico que esto acarrea, aspecto que este Órgano ha mencionado que se evite. Tal vez sea solamente necesario fortalecer las instituciones que ya tienen a cargo este tipo de funciones, más que crear un ente nuevo.

Ministerio de Hacienda

Es importante tener presente la complejidad de las normativas Tributarias, Aduaneras y Hacendarias, lo que conlleva a asumir como reto, en caso de aprobar esta iniciativa, tener el personal capacitado y especializado para su atención.

Con base en el artículo 48, inciso D de la Ley General de Aduanas, solamente las autoridades aduaneras tienen potestad de ordenar a los depósitos fiscales recibir mercancías para su depósito y custodia. Si la Policía Municipal o los Inspectores Municipales decomisan mercancía tipo licor por aparente contrabando, no podrán realizar su depósito en un Deposito Fiscal por no ser autoridad aduanera.

Si alguna autoridad diferente al Ministerio de Salud decomisa mercancía por adulteración, imitación, fabricación clandestina, estas no podrán ser depositadas en un depósito fiscal.

Para mayor claridad y seguridad jurídica, se recomienda señalar que los licores y bebidas con contenido alcohólico que presuntamente sean adulterados, imitados, fabricados clandestinamente o contrabandeados, serán decomisados y retenidos por las autoridades competentes, permaneciendo bajo su tutela hasta haber completado el procesamiento correspondiente.

Solamente tendrán validez los actos que realice un profesional químico o a afines, debidamente incorporado en el Colegio de Químicos. Por lo que las municipalidades no podrán investir a policías o inspectores municipales para hacer las pruebas de adulteración *in situ*.

El proyecto no indica la fuente de financiamiento presupuestario respectivo de la cual el Ministerio de Salud y el IFAM dispondrían para garantizar el recurso humano y equipo tecnológico necesarios para realizar las pruebas de adulteración, y para crear una unidad especializada en la aplicación de éstas.

Incluso el mismo Complejo de Ciencias Forenses del OIJ carece del equipo tecnológico para las pericias respectivas a mercancías de tipo licor, por lo que requiere de la colaboración de la FANAL para poder realizarlas (ejemplo: el valor de un equipo portátil para llevar a cabo el análisis supera los US $20.000, y pretenden dotar a cada municipalidad con él, además de los funcionarios idóneos).

En cuanto a la capacitación, la Policía de Control Fiscal no puede capacitar a otras instituciones estatales, ya que lo correspondiente con el tema de capacitación se debe realizar en a través del Centro de Investigación y Formación Hacendaria del Ministerio de Hacienda.

Director General de Aduanas a asesoría del Ministerio de Hacienda

Refiriéndose al artículo 1 de este proyecto, hacen las siguientes observaciones:

El proyecto hace referencia a la Policía de Control Fiscal, la Policía Municipal y los Inspectores Municipales, como autoridades competentes para determinar el contrabando de licores y bebidas con contenido alcohólico; no obstante pese a estar también delegada dicha potestad en la Ley N°9047 a la primera autoridad, los cuerpos policiales por su naturaleza son competentes para efectuar el decomiso y la puesta a la orden de las autoridades aduaneras. Se sugiere ajustar lo señalado conforme a las facultades y competencias y potestades de las autoridades indicadas en el texto.

Se recomienda adicionar a la Autoridad Aduanera, a la Fuerza Pública y la Policía de Fronteras, como autoridad competente; toda vez que no en todas las municipalidades de las zonas fronterizas se cuenta con policías municipales.

Respecto al establecimiento de por parte de este Ministerio, códigos de barras, etiquetados o cualquier otro mecanismo que posibilite la identificación de los licores, no se indica con exactitud si la identificación se colocará en mercancía nacional, no nacionalizada o ambas. Ya que, en los nacionalizados le corresponde establecerlo al Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Además, se sugiere definir con exactitud en qué momento será colocada dicha identificación.

Asimismo, debe determinarse un mecanismo seguro, no manipulable, confiable y fidedigno de identificación de las mercancías objeto de consulta. Existen mecanismos de identificación como el código QR (respuesta rápida), otros utilizados años atrás han presentado múltiples inconvenientes, dificultando el control correspondiente.

Coherentemente con lo señalado en el primer párrafo de dicho artículo, debe incluirse a las Autoridades Aduaneras como competentes para la identificación de bebidas de contenido alcohólico adulterado, de imitación o de contrabando.

Se recomienda establecer con claridad en el texto del proyecto, que corresponde a los importadores, fabricantes, distribuidores o vendedores de Bebidas Alcohólicas

al por Mayor, el costo del mecanismo de identificación de los licores que determine la Administración competente (registro ante el Órgano Nacional de Valoración y Verificación Aduanera de la Dirección General de Aduanas). De manera que el licor o bebida alcohólica que no cuente con dichas medidas de seguridad, será decomisado.

Se sugiere incorporar al proyecto una autorización expresa para proceder de inmediato con la destrucción de los licores decomisados, sin dilación o procedimiento administrativo alguno, en resguardo de la salud pública y el ambiente. De existir una causa judicial relacionada deberá solicitarse a la autoridad judicial competente anuencia para la destrucción.

El quinto párrafo establece dos consecuencias ambiguas e indeterminadas para la venta de bebidas con contenido alcohólico de contrabando, de imitación, adulteradas o de fabricación clandestina, por lo que se sugiere establecer con claridad y de forma delimitada la consecuencia del cierre del establecimiento y el plazo.

Como está redactado el último párrafo, presentaría vicios de inconstitucionalidad. La Constitución Política prohíbe en su artículo 40 la imposición de penas perpetuas.

Policía de Control Fiscal a Ministerio de Hacienda

Comentario respecto al artículo 15:

Al ser la Policía de Control Fiscal un cuerpo especializado, se requiere que su personal sea profesional, por lo que para laborar en dicho cuerpo policial los oficiales debe ostentar un grado mínimo de Diplomado Universitaria, o contar con 96 créditos aprobados en una carrera a fin.

Con vista en la Ley N° 9542 Ley de Fortalecimiento de la Policía Municipal, se observa que la Policía Municipal no es una policía especializada en materia tributaria, su personal no es profesional, además no posee potestades en materia tributaria aduanera, ni hacendaria, no forma parte ni es considerada en la Administración Tributaria, por lo que no se le pueden asignar potestades como dicha administración.

Únicamente las autoridades aduaneras son las que tiene la potestad de ordenar a los depósitos fiscales, con base en la Ley General de Aduanas.

Las mercancías que son ingresadas a Costa Rica eludiendo los controles aduaneros, se deben dejar a la orden de la autoridad aduanera (se deben dejar en depósito fiscal). De hacerlo otra autoridad que no sea el Ministerio de Salud, no podrá ser depositado en un depósito fiscal.

Respecto a la determinación de la adulteración, imitación, fabricación clandestina, de mercancía tipo licor, dicha acción es competencia del Ministerio de Salud.

Recordar que solamente tendrá validez los actos que realice un profesional químico, o afines debidamente incorporado en el Colegio de Químicos (limita a las municipalidades).

En este proyecto no se cita de dónde el Ministerio de Salud y el IFAM obtendrán la financiación respectiva para disponer del recurso humano y equipos tecnológicos necesarios para realizar las pruebas de adulteración y para crear una unidad especializada.

Ni el mismo Complejo de Ciencias Forenses del OIJ cuenta con el equipo tecnológico necesario para realizar las pericias respectivas (colaboración de FANAL al respecto). Costo de equipo portátil oscila los $20.000.

No se menciona de donde tomará el Ministerio de Hacienda el presupuesto para implementar el mecanismo de identificación al producto adulterado, imitación o de contrabando. Importante implementarlo y considerar a las entidades gubernamentales que perciben presupuesto de los impuestos provenientes de la importación y comercialización de las mercancías con contenido alcohólico (INDER, IFAM).

Referente al artículo 15 bis:

La Policía de Control Fiscal no puede capacitar a otras instituciones estatales, eso se debe manejar por medio del Centro de Investigación y Formación Hacendaria del Ministerio de Hacienda.

Municipalidad de Montes de Oca

La iniciativa no presenta contradicción con la autonomía municipal, ya que la misma se otorga como una posibilidad a los municipios en cuanto a la aplicación de las pruebas de adulteración en el lugar, sin embargo, es importante hacer énfasis al deber que se le otorga al IFAM de poseer el recurso humano para realizar las pruebas mencionadas, ya que la eficacia de la reforma y adición pretendida dependería de una coadyuvancia eficiente y real entre los entes descritos.

Ministerio de Salud

Se introduce el concepto de “imitación”, pero no queda claro el concepto, importante definirlo, ya que dicha falta puede acarrear la cancelación de la licencia para el expendio de bebidas alcohólicas y el cierre inmediato y definitivo del establecimiento.

Aspecto de fondo:

(Artículo 15) Si bien el proyecto busca contar con mayores elementos técnicos y de recursos humanos para una efectiva implementación, el capacitar al personal que se encarga de determinar la imitación de productos y el contrabando de los mismos es fundamental, es por ello que este artículo resulta pertinente para contar con recursos humanos (sic) con el conocimiento necesario para ejercer sus funciones correctamente.

Temas de índole técnico:

INTECO ha formado una comisión interinstitucional estableciendo una normal nacional de lo que constituye cada producto alcohólico. Al hablarse de in producto imitado o adulterado, la ley debería establecer los criterios definidos de esta comisión que coordina esta institución como aquéllos (sic) que sirvan de guía a las autoridades para considerar a un producto como legítimo y a derecho.

El proyecto no afecta los intereses rectores del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia, esta no regula el volumen de oferta de bebidas alcohólicas en Costa Rica.

Es imprescindible intensificar las medidas de control para maximizar la recaudación y evitar lo mayor posible, la producción ilícita y con esta, los riesgos por la posible insalubridad de los productos.

A pesar de que se cuenta con la Ley N° 9047 para la regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico, va más orientada a regular los puntos y canales de venta, muy pocas van enfocadas a desmotivar la ingesta, por lo que el alcance o impacto en la disminución del consumo ha sido débil.

En general:

Este proyecto no infiere en el quehacer institucional, no obstante, se considera que la propuesta se justifica en motivos válidos y en una problemática actual.

La propuesta resulta pertinente, pero deberá analizar el legislador si la Administración cuenta con las competencias según su normativa para poder cumplir con tales funciones, y con la capacitación que señala la norma.

Las medidas propuestas en el proyecto analizado resultan acordes con las estrategias avaladas por la Organización Panamericana de la Salud.

Municipalidad de Belén

Se considera que este proyecto no implica una confrontación directa al régimen municipal y su autonomía; se trata de una regulación que busca resolver la problemática socioeconómica del contrabando y la adulteración de bebidas alcohólicas. Se acuerda aprobar el apoyo a dicho proyecto.

Cámara Nacional de Comerciantes Detallistas y Afines

Con respecto al proyecto, estamos de acuerdo totalmente en el marco general del mismo, pero se considera que en el texto del artículo 15, las autoridades competentes para únicamente y exclusivamente la Policía de Control Fiscal y la Policía Municipal, y por ende deben excluirse los inspectores Municipales. Esto debe dejarse en manos de quienes ya tienen la preparación y capacitación para efectuar tales labores.

Con esta salvedad, estamos de acuerdo con este proyecto.

Ministerio de Seguridad Pública

La disposición del proyecto involucra la actuación administrativa de los inspectores de los gobiernos locales, la policía municipal, autoridades de salud pública del Ministerio de Salud y la Policía de Control Fiscal del Ministerio de Hacienda el IFAM; sin que se haga referencia a las fuerzas de la policía del Ministerio de Seguridad Pública por lo que esta Asesoría Jurídica no tiene objeciones que oponer al proyecto.

Municipalidad de Esparza

El objetivo de la propuesta es bueno, sin embargo, el proyecto tiene algunos errores que deben ser corregidos como lo es el caso de que para poder determinar la adulteración o no de las bebidas alcohólicas, y darles a estas, un valor probatorio, es preciso contar con profesionales incorporados al Colegio Profesional de Ingenieros Químicos y Profesionales Afines de Costa Rica según lo dispone la misma ley. Por otra parte, se podría estar incurriendo en una clara violación del principio constitucional del debido proceso y la garantía de defensa.

Municipalidad de Moravia

Proponen la siguiente redacción:

Art. 15.- *Prohíbase la imitación y adulteración de cualquier forma de licor y de bebidas con contenido alcohólico, así como su contrabando. Las autoridades competentes para determinar la adulteración, la imitación, la fabricación clandestina o el contrabando son la Policía de Control Fiscal, la Policía Municipal y los Inspectores Municipales, que deberán decomisar el producto adulterado o contrabandeado. Todas las autoridades públicas estarán en la obligación de denunciar ante la Policía de Control Fiscal, la Policía Municipal o los Inspectores Municipales, los casos de adulteración, imitación, fabricación clandestina o contrabando.*

El Ministerio de Salud y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) deberán tener el recurso humano disponible y los equipos tecnológicos necesarios

para realizar las pruebas de adulteración in situ, para tales efectos, el IFAM deberá constituir una unidad especializada en la aplicación de dichas pruebas.

El Ministerio de Hacienda deberá establecer un registro de códigos de barras y de etiquetados de licor o cualquier otro mecanismo que posibilite la identificación por parte de los consumidores y de las autoridades policiales de bebidas con contenido alcohólico adulterado, de imitación o de contrabando.

Sin perjuicio de las facultades y las labores ordinarias de la Policía de Control Fiscal, cada municipalidad podrá investir a policías o inspectores municipales para que previa capacitación puedan hacer las pruebas de adulteración in situ, lo anterior siempre que se cumplan con los debidos procedimientos de seguridad de la prueba que recaben las autoridades municipales.

La venta de bebidas con contenido alcohólico de contrabando, de imitación, adulteradas o de fabricación clandestina será causal de la cancelación de la licencia para el expendio de bebidas alcohólicas y el cierre inmediato y definitivo por más de un año sin la posibilidad de reabrir antes de dicho plazo el establecimiento; lo anterior, sin perjuicio de las sanciones penales que correspondan.

Acuerda aprobar el décimo dictamen de la Comisión Especial de Asuntos Legislativos e Interinstitucionales en relación con voto de apoyo al proyecto de Ley N°20.961 “Ley Contra la Adulteración y el Contrabando de Bebidas con Contenido Alcohólico” (transcrito anteriormente).

Cámara Costarricense – Norteamericana de Comercio (AMCHAM)

Hacen las siguientes observaciones:

- Con respecto a los mecanismos de identificación y registro, mediante los códigos QR, de barras y de etiquetados de bebidas alcohólicas o cualquier tipo de mecanismo tecnológico, no presentan estudios técnicos ni presupuestarios que respalden la inversión. Al no establecer en forma expresa la manera de cubrir los gastos que se vienen a establecer, esto lesiona el principio de equilibrio financiero del presupuesto, situación que podría ser contrario a lo dispuesto en la Constitución Política.

- Ampliar las responsabilidades del Ministerio de Hacienda y del MEIC, para crear un registro de códigos de barra u otro mecanismo que facilite la identificación del producto adulterado o de contrabando, se evidencia el amplio desconocimiento del concepto de códigos de barra y su utilización, pero peor aún, abre ampliamente a “cualquier otro mecanismo”. Esto podría generar la colocación de un elemento a todos los productos, incluidas bebidas que actualmente no son objeto del contrabando. Abre la puerta a mecanismos que no conocemos y que pueden ser costosos, que,

si el Gobierno no asume dicho costo, le corresponderá a la industria, siendo una carga adicional.

- Se abre el portillo al mercado negro o comercialización indebida de estos mecanismos que tienen la finalidad de validar la presencia de los productos del mercado.

- Pese a que menciona que el Ministerio de Hacienda y el MEIC coordinarán la creación de un registro de los mecanismos que se consideraban apropiados, no define qué entidad administrará el sistema. Una incorrecta administración y manipulación tendría efectos adversos con implicaciones no solo económicas, sino que, de salud, además de representar una posibilidad de convertirse en un foco de corrupción, al crearse un mercado paralelo para un mecanismo que tiene un alto valor de mercado.

- No conviene establecer mediante ley este tipo de obligaciones al Ministerio de Hacienda, dado que este tipo de tecnología puede ser superada por nuevos mecanismos más ágiles y eficientes.

- Respecto al artículo 1, la determinación de acciones como la adulteración e imitación es una función propia del Ministerio de Salud y no de la Policía de Control Fiscal.

Además, esa determinación debe encontrarse respaldada con la firma de un profesional químico o afín debidamente incorporado en el Colegio de Químicos.

- La trazabilidad que se pretende implementar en el proyecto de ley tendría una complejidad relevante en temas logísticos, costos adicionales, necesidad de usar almacenes fiscales, proceso burocrático con numerosos pasos en Aduanas. Además, el tema de seguridad es relevante para evitar la fuga de estampillas, lo que implica tener que invertir en medidas que eviten la pérdida, robo, etc.

- Se establece que el control y prevención se hará en la parte final de la cadena de abastecimiento, lo cual representa un problema en sí. Si se requiere abordar la prevención, se debe considerar en etapas previas, utilizando el cruce de información ya disponible como: compras de materias primas, producción, importación, ventas, etc.

- Los sellos electrónicos modernos pueden ser contraproducentes. Por ejemplo, da posibilidad de falsificarlos y rellenar botellas estampadas pueden permitir que el producto ilícito sea más fácil de pasar como genuino y el esquema puede aumentar significativamente los costos en la industria legítima, lo que exacerbara el precio con productos no regulados e incentivar aún más la actividad ilícita.

- Este proyecto podría generar duplicidad de regulación con la Ley de Observancia de Procedimientos de Propiedad Intelectual (artículos 16, 41 y 44, 45, 46 y 48) respecto a la imitación de productos. Así como con la Ley de Control de Aduanas (24 inciso q) y 211) referente al delito de contrabando.

Municipalidad de Corredores

Concejo Municipal acuerda pronunciarse a favor del proyecto.

Contraloría General de la República

- Importante traer a colación que del estudio del tema y del proyecto mismo, se distingue que en la corriente legislativa se encuentra actualmente presentado un proyecto denominado de Ley contra la Adulteración y el Contrabando de Bebidas con Contenido Alcohólico; el proyecto en cuestión es el N.° 20.975, el cual versa sobre el mismo tema y contiene modificaciones al mismo articulado de la LRCBCA.

- Se considera prudente el Órgano Contralor, tomar en consideración que el determinar la adulteración, la imitación, la fabricación clandestina o el contrabando, solo podría hacerse en el tanto se hagan los análisis químicos correspondientes, y estos procesos químicos para constituir medios de prueba utilizables posteriormente en un eventual proceso, deben ser realizados por profesionales en ese campo.

- En cuanto a que todas las autoridades públicas estarán en la obligación de denunciar ante la Policía de Control Fiscal, la Policía Municipal o los Inspectores Municipales, los casos, se estima prudente una revisión de la redacción, ya que, si solo la Policía de Control Fiscal, es la autoridad competente para determinar la adulteración, la imitación, la fabricación clandestina o el contrabando de licor o de bebidas con contenido alcohólico, sería improductivo que las denuncias provenientes de autoridades públicas también las reciban la policía municipal y los inspectores municipales, pues estos van a tener que acudir de igual forma a la policía de control fiscal, es decir, ni la policía ni los inspectores municipales, puede actuar de manera autónoma, si no que deberán acudir a la Policía de Control Fiscal para lo pertinente.

- Respecto a la creación del mecanismo de identificación y registro de los licores nacionales y extranjeros, que deben establecer el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, es importante tomar en consideración los posibles gastos en los que deberá incurrir para implantarlo a nivel nacional. Además, la norma queda abierta a muchas posibilidades, sin definir ninguna, y esto puede degenerar en inseguridad jurídica.

- En el tanto esa regulación se establezca, no hay manera de determinar con meridiana claridad cuál o cuáles mecanismos se considerarán esenciales en la determinación de licor y bebidas con contenido alcohólico, adulteradas, imitadas o contrabandeadas, y cuál o cuáles de ellos deben ser quebrantados para iniciar los decomisos, tampoco se puede saber qué hacer si se supera ese plazo de seis meses establecido y no se logra concretar la determinación de los mecanismos.

- No se establece por qué o cuáles Municipalidades serán las autorizadas para establecer sanciones; es decir, no se estipulan los parámetros para definir a las Municipalidades autorizadas, ya que la redacción da a entender que no serán todas.

- En cuanto al tema de los convenios de capacitación y formación por parte de la Policía de Control Fiscal a los cuerpos policiales municipales, se considera importante retomar lo dicho anteriormente al indicar que la determinación de licor y bebidas con contenido alcohólico adulteradas, de imitación, de fabricación clandestina, o contrabandeadas, debe realizarse por medio de análisis químicos.

- Sobre el artículo 2 del proyecto de ley, la CGR advierte el mismo problema que para la aplicación del Transitorio, pues no se establece qué hacer si se supera ese plazo y no se ha logrado concertar lo pertinente para reglamentar la ley.

Municipalidad de Turrialba

Aprobado por unanimidad apoyar la iniciativa.

Ministerio de Economía, Industria y Comercio

- Con relación al título de este artículo, se señala “imitación”, sin embargo, en el cuerpo del artículo no se desarrolla nada al respecto.

- Conforme a la Ley General de Salud, las bebidas alcohólicas deben ser registradas ante el Ministerio de Salud, por lo que podría constituirse en un exceso regulatorio solicitar un nuevo registro; por lo que debe valorarse en los términos de la Ley No. 8220.

- El etiquetado de las bebidas alcohólicas está regulado por la Resolución N° 332-2013 (COMIECO-LXVI) del 12 de diciembre de 2013 y su anexo.

- El proyecto de Ley en estudio no establece mención alguna sobre la dotación de recursos económicos y humanos para la verificación que el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), en coordinación con el Ministerio de Hacienda, deberá hacer frente a la creación de “un

mecanismo de identificación y registro de los licores nacionales y extranjeros.

- Tampoco contempla disposición alguna referente a la competencia de ambas instituciones (MEIC y Hacienda) y su relación con las competencias actualmente ejercidas por la cartera de Salud en torno al registro sanitario y su verificación; lo cual resulta contrapuesto a lo dispuesto en el mismo artículo.

- El proyecto incluye nuevos requisitos para la comercialización de bebidas alcohólicas, lo que pudiere resultar una medida gravosa en exceso para este giro mercantil.

- El proyecto apunta a poner la carga de las sanciones en los establecimientos, sin embargo, no siempre los puntos de venta resultan los responsables de la comercialización de bebidas adulteradas.

- El proyecto eliminó la determinación de la adulteración por parte de la cartera de Salud y no dispuso el mecanismo por el cual ésta será determinada.

Municipalidad de Naranjo

Recomienda revisar la forma de sancionar los incumplimientos de la ley, por lo cual, lo propio es que después de la primera suspensión de licencia provisional o cautelar se pase directamente a la suspensión definitiva de la licencia, sin mayor procedimiento como lo señala en inciso b) del texto consultado el cual se recomienda eliminar. Lo anterior, por ser una falta reincidente, de flagrancia si se quiere y de mera constatación.

También se recomienda revisar el tema de la reglamentación de éste artículo, porque señala que el Poder Ejecutivo lo reglamentará y debe recordarse que la Ley N° 9047, de Regulación y Comercialización de Bebidas Alcohólicas con Contenido Alcohólico, que contiene el artículo que ahora se propone reformar, fue reglamentada por las municipalidades por disposición expresa del legislador. Finalmente, se recomienda que teniendo como base este texto, se acumule al Expediente 20.975, ya conocido y pronunciado por este Concejo Municipal. Con las recomendaciones y observaciones planteadas recomienda brindar un criterio favorable al proyecto consultado.

Municipalidad de Belén

Consideramos que el mismo no implica una confrontación directa al régimen municipal y su autonomía. Acuerda apoyar el proyecto.

Municipalidad de Montes de Oro

Se debe tomar en consideración que el texto sustitutivo no estipula una forma de financiamiento sobre las herramientas que se le debe otorgar a la Policía Municipal.

Ministerio de Seguridad Pública

Resulta de mayor conveniencia el Expediente 20.975, en razón de la integración que hace de otros órganos con competencia técnica en relación con la materia objeto de regulación.

La parte rescatable del 20.961 está contenida en el párrafo tercero del artículo 15, en cuanto a la orden que se da al Ministerio de Hacienda y al MEIC de establecer un mecanismo de identificación y registro de los licores nacionales y extranjeros.

Consideramos oportuno sugerir que el párrafo tercero del artículo 15 propuesto en el presente proyecto, sea insertado en el texto que se propone para la misma norma en el proyecto que se tramita bajo el expediente legislativo 20.975. De ese modo quedaría más completa y mejor instrumentada.

Municipalidad Desamparados

Consideran importante en el artículo 15 bis incorporar también la figura de inspector para que puedan recibir capacitaciones y preparaciones que en este artículo se menciona. Estaría cubriendo a los cuerpos inspectores de las municipalidades que carecen de policía municipal.

Respecto a la suspensión de la licencia por más de un año que se menciona, es importante que si existe una sanción de cierre con posibilidad de apertura después de un plazo no debería usar el término de cancelación de licencia, sino de suspensión de licencia.

Tomando en cuenta los criterios y recomendaciones recibidas, se inició un proceso de diálogo y negociación con los sectores, para construir de manera conjunta una propuesta que reúna las diferentes observaciones y conserve el espíritu del proyecto.

4. AUDIENCIAS

No se solicitaron ni se realizaron audiencias en el trámite de la Comisión de Asuntos Económicos.

5. DICTAMEN UNÁNIME AFIRMATIVO

En sesión N.° 14 de 30 de julio de 2019, la Comisión Permanente de Asuntos Económicos dictaminó de forma afirmativa unánime el EXPEDIENTE N° 20.961:

“LEY CONTRA LA ADULTERACIÓN Y EL CONTRABANDO DE BEBIDAS CON CONTENIDO ALCOHÓLICO”, pero antes del dictamen se aprobó una moción de Texto Sustitutivo. Una vez dictaminado, se aprobó una moción de consulta del texto dictaminado y una moción de publicación en el Diario Oficial La Gaceta.

6. CONSIDERACIONES DE FONDO

En Costa Rica el contrabando y la adulteración de bebidas alcohólicas es un grave problema de salud pública y un problema económico que está socavando los ingresos tributarios.

La Ley General de Policía, N.° 7410 establece dentro de sus cuerpos policiales a la Policía de Control Fiscal, la cual tiene dentro de sus competencias la protección de los intereses tributarios del Estado y está encargada de la prevención e investigación de la posible comisión de los delitos aduaneros y tributarios, por otro lado, tenemos la Ley General de Aduanas, N.° 7557, que dentro de sus fines tiene el de facultar la correcta percepción de los tributos y la represión de las conductas ilícitas que atenten contra la gestión y el control de carácter aduanero.

Aunque la Policía de Control Fiscal ha realizado una buena labor, lo cierto es que con un número limitado de oficiales, necesita reforzarse y trabajar en alianzas con otros actores que puedan servir de apoyo a la lucha contra el contrabando de licores y la evasión fiscal. Es ahí donde los legisladores que suscribimos este dictamen consideramos que es necesario contar con la Policía Municipal e inspectores municipales de todo el país que fiscalicen, reciban denuncias, e inicien procedimientos legales contra aquellos actores que pretendan vender, vendan o distribuyan bebidas alcohólicas adulteradas, imitadas o de contrabando.

Es deseo de los legisladores reformar el Artículo 15 de la Ley N.° 9047, en el cual se ratifica que es la Policía de Control Fiscal la autoridad competente para determinar la adulteración, imitación, fabricación clandestina o el contrabando de licor y de bebidas con contenido alcohólica. Es por lo anterior que en este proyecto de ley, se faculta a la Policía Municipal y a los Inspectores Municipales a recibir denuncias sobre los posibles casos citados anteriormente.

En esta iniciativa se adiciona que el Ministerio de Hacienda sea el encargado de mantener un repositorio central para el debido manejo del mecanismo de identificación y registro.

Se autoriza en esta iniciativa de ley a que las Municipalidades procedan con diversas sanciones contra aquellos establecimientos donde haya bebidas que carezcan de los mecanismos de identificación que establece el proyecto de ley para los licores nacionales y extranjeros. Estas sanciones podrían ser: el cierre provisional y precautorio del establecimiento, el inicio de procedimientos administrativos, cierre definitivo y otras sanciones según la legislación vigente.

Finalmente, se incorpora un transitorio único que permite al Ministerio de Hacienda en coordinación con los Ministerios de Economía y de Salud a reglamentar la ley y a establecer el mecanismo de identificación idóneo, no replicable, confiable, fidedigno, no manipulable que permita identificar aquellas bebidas que se puedan considerar ilegales.

Los diputados que suscribimos este Dictamen Unánime Afirmativo, definitivamente consideramos que se requieren reformas legales y reglamentarias que le den a las municipalidades y al Estado las herramientas necesarias para combatir el contrabando de licores.

7. RECOMENDACIONES

Los diputados que suscribimos el presente DICTAMEN AFIRMATIVO UNÁNIME, somos conocedores que en Costa Rica el contrabando y la adulteración de bebidas alcohólicas va en aumento desmedido, lo cual constituye un problema no solo de salud pública sino también por la gran cantidad de ingresos tributarios que se dejan de percibir por parte de la administración tributaria municipal y nacional.

Es una realidad que en lo que en los primeros siete meses de 2019 ha habido 19 muertes que son investigadas por el Ministerio de Salud por presuntamente ser consecuencia de intoxicación con licor adulterado con metanol. De acuerdo con información localizada en el "Glosario de términos de Alcohol y Drogas"[1], de la Organización Mundial de la Salud, esta es la definición del Alcohol con Metanol.

> *"– Alcohol (alcohol) En terminología química, los alcoholes constituyen un amplio grupo de compuestos orgánicos derivados de los hidrocarburos que contienen uno o varios grupos hidroxilo (-OH). …El metanol (CH3 OH), denominado también alcohol metílico y alcohol de madera, es el alcohol que tiene la fórmula química más sencilla. Se emplea como disolvente industrial y también como adulterante para desnaturalizar el etanol lo que hace que no sea apto para el consumo (bebidas alcohólicas metiladas). El metanol es sumamente tóxico; dependiendo de la cantidad consumida, puede producir visión borrosa, ceguera, coma y la muerte. Otros alcoholes no aptos para el consumo que se beben en ocasiones y que pueden tener efectos nocivos son el isopropanol (alcohol isopropílico, frecuente en el alcohol sanitario) y el etilenglicol (usado como anticongelante para automóviles)."*

La emergencia que está viviendo Costa Rica por el consumo de licor adulterado, nos obliga como legisladores a tomar otras medidas adicionales a las que son competencia del Ministerio de Salud Pública.

[1] Organización Mundial de la Salud. Glosario de términos de alcohol y drogas. 1994. Editorial Ministerio de Sanidad y Consumo. Centro de Publicaciones. P° del Prado 18. 28014, Madrid.

Consideramos que tal y como consta en la exposición de motivos “múltiples expertos han evidenciado la relación que existe entre el crimen organizado, la inseguridad ciudadana y el contrabando de licores”, por esta razón, con firmeza los diputados que suscribimos este dictamen consideramos que la mejor manera de hallar los productos ilegales es incorporando en esta función de fiscalización a las municipalidades del país, las cuales se convertirán en otros garantes en cada uno de los cantones para tratar de evitar que productos de contrabando y otros flagelos citados que afecten a la ciudadanía.

El constatar que las bebidas a la venta en los diferentes locales cuenten con un instrumento de seguridad que haga constar su procedencia, garantizará que puedan consumirlo con toda confianza sin afectar su salud.

Por todo lo anteriormente expuesto, analizado, y atendiendo razones jurídicas, de oportunidad y conveniencia, realizamos las siguientes recomendaciones al Plenario Legislativo:

1. Aprobar el EXPEDIENTE N° 20.961: “LEY CONTRA LA ADULTERACIÓN Y EL CONTRABANDO DE BEBIDAS CON CONTENIDO ALCOHÓLICO”.
2. Solicitar al Plenario Legislativo la pronta aprobación de este proyecto de ley como Ley de la República.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY CONTRA LA ADULTERACIÓN, IMITACIÓN Y CONTRABANDO DE BEBIDAS CON CONTENIDO ALCOHÓLICO

ARTÍCULO 1.- Se modifica el artículo 15 de la Ley N.° 9047, Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico, de 25 de junio de 2012, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

Artículo 15.- Adulteración, imitación y contrabando.

Se prohíbe la adulteración y la imitación del licor y de bebidas con contenido alcohólico, así como su contrabando. La autoridad competente para determinar la adulteración, la imitación, la fabricación clandestina o el contrabando es la Policía de Control Fiscal, que deberá decomisar el producto adulterado, de imitación o contrabandeado.

Sin perjuicio de las disposiciones contenidas en el Código Penal, Ley N°4573 y sus reformas, todas las autoridades públicas estarán en la obligación de denunciar ante la Policía de Control Fiscal, la Policía Municipal o los Inspectores Municipales, los casos de adulteración, imitación, fabricación clandestina o contrabando de bebidas con contenido alcohólico.

Como herramienta contra el comercio ilícito, el Ministerio de Hacienda en coordinación con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica, deberán establecer un mecanismo de identificación y registro de los licores nacionales y extranjeros, mediante etiquetados de seguridad de bebidas alcohólicas o cualquier otro tipo de mecanismo tecnológico, no manipulable, no replicable, confiable y fidedigno, que permita su trazabilidad y posibilite la identificación por parte de los consumidores y de las autoridades competentes de las bebidas con contenido alcohólico adulterado, de imitación o de contrabando.

El Ministerio de Hacienda será el encargado de mantener un repositorio central para el debido manejo del mecanismo de identificación y registro.

La sola ausencia de alguno de los mecanismos dispuestos en el párrafo anterior, faculta a la Policía Municipal o a los Inspectores Municipales a decomisar el

producto respectivo y las municipalidades autorizadas a proceder con las siguientes sanciones:

a) Cierre provisional y precautorio del establecimiento durante quince días naturales.
b) Iniciar el procedimiento administrativo de cancelación de las respectivas licencias y patentes municipales.
c) En caso de reincidencia debidamente demostrada, realizar el cierre definitivo e inmediato del establecimiento.
d) Cualquier otra sanción que proceda de conformidad con la legislación vigente.

La Policía de Control Fiscal deberá establecer convenios de capacitación y formación con las municipalidades para proveer a los cuerpos policiales municipales de la preparación y los conocimientos para desempeñar las funciones mencionadas.

Las funciones establecidas en el presente artículo no podrán ser delegadas a ningún ente privado.

TRANSITORIO ÚNICO.- El Ministerio de Hacienda en coordinación con los Ministerios de Economía, Industria y Comercio y de Salud, deberán reglamentar la presente ley y establecer el mecanismo de identificación y registro a que hace referencia la presente ley, en un plazo máximo de seis meses, contados a partir de su entrada en vigencia.

Rige a partir de su publicación”.

DADO EN LA SALA DE SESIONES DEL ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS V, EN SAN JOSÉ, A LOS TREINTA DÍAS DEL MES DE JULIO DEL AÑO DOS MIL DIECINUEVE.

Roberto Hernán Thompson Chacón

Luis Ramón Carranza Cascante

Erick Rodríguez Steller

Ana Karine Niño Gutiérrez

Paola Viviana Vega Rodríguez

Pablo Heriberto Abarca Mora

Daniel Isaac Ulate Valenciano

Giovanni Alberto Gómez Obando

Pedro Miguel Muñoz Fonseca

DIPUTADAS Y DIPUTADOS

Parte expositiva: Grenz Calvo
Parte dispositiva: Nancy Vílchez
Leído y confrontado: nvo/lsc