DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-276-2022

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"LEY PARA POSIBILITAR LA PRONTA REGULACIÓN DE PRECIOS DE PRODUCTOS ESTRATÉGICOS EN SITUACIONES DE EMERGENCIA NACIONAL"

EXPEDIENTE 21.861

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

ALEJANDRO SOLANO VARGAS
ASESOR PARLAMENTARIO

SUPERVISADO POR:

LLIHANNY LINKIMER BEDOYA
JEFA DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

SELENA REPETTO AYMERICH
DIRECTORA A.I.

4 DE OCTUBRE DE 2022

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO 3
II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS 3
III. VINCULACION CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE 4
IV. ANALISIS DEL ARTÍCULADO 4
V. CONSIDERACIONES FINALES 10
VI. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA 10
VII. ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO 11
1. Aprobación 11
2. Delegación 11
3. Consultas 11
VIII. FUENTES 11

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST-IJU-276-2022

INFORME JURÍDICO[1]

"LEY PARA POSIBILITAR LA PRONTA REGULACIÓN DE PRECIOS DE PRODUCTOS ESTRATÉGICOS EN SITUACIONES DE EMERGENCIA NACIONAL"

EXPEDIENTE Nº 21861

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto pretende la adición de un nuevo párrafo segundo al artículo 5) de la ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley N°7472 del 20 de diciembre de 1994 y sus reformas. Este párrafo establece que se entenderá como situación de excepción, la declaración de estado de emergencia nacional por parte del Ejecutivo, lo cual facultaría a este a regular precios de forma justificada e inmediata mediante la emisión del Decreto Ejecutivo correspondiente, sin necesidad de procedimientos previos.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

En la corriente legislativa han existido iniciativas con objetivos similares a los del presente proyecto. Entre las más recientes se pueden mencionar:

Expediente N°21.843. Determinación de precios de los productos de primera necesidad en caso de Emergencias Nacionales, el cual fue archivado por la Comisión de asuntos Hacendarios, en sesión del 17 de setiembre de 2021, mediante dictamen unánime negativo.

Expediente N°21.876. Ley para que el estado intervenga en la regulación de los precios y el mercado de los medicamentos para el tratamiento del Covid-19, el cual se asignó a la comisión de asuntos Económicos el 26 de mayo de 2020 y a la fecha no ha sido puesto a despacho.

[1]Elaborado por Alejandro Solano Vargas, Asesor. Supervisado por Llihanny Linkimer Bedoya. Jefa de Área Económica Administrativa. Revisión final por Selena Repetto Aymerich, Directora a.i. del Departamento de Servicios Técnicos.

III. VINCULACION CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE[2]

El proyecto de Ley, en la eventualidad de ser aprobado, tiene una vinculación tangencial con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Los objetivos con los que se pueden vincular, son el objetivo 1: Relacionado con crear o fortalecer sistemas de protección social para todas las personas en condición de pobreza y situación de vulnerabilidad, incluidas las afectaciones económicas, pandemias o de emergencia nacional. Asimismo, el objetivo 2, que se relaciona con, combatir el hambre y asegurar el acceso a todas las personas, especialmente las que viven en situaciones de vulnerabilidad, a una alimentación.

No se considera multidimensional, en razón de que la propuesta es de carácter temporal (mientras se da el estado de emergencia).

La viabilidad del proyecto va depender del estudio jurídico y económico.

IV. ANALISIS DEL ARTÍCULADO

Con anterioridad a realizar el estudio correspondiente del articulado y teniendo en consideración que la propuesta actual, si bien con un texto y una técnica diferente, no difiere por el fondo de anteriores proyectos, esta asesoría se permite transcribir lo relacionado de anteriores informes jurídicos de este Departamento[3]:

> *"La regulación de precios, con fines de utilidad pública, no tiene nada de objetable desde el punto de vista normativo, y es algo con respecto a lo cual desde el punto de vista de la técnica jurídica no se encuentra objeción alguna; pues no solo crea la obligación de operar dentro de un marco limitado de utilidad, (o prohibición de exceder esos límites), marco que además está técnicamente bien definido, sino que además impone sanciones, o consecuencias jurídicas concretas asociadas al incumplimiento de la obligación.*
>
> *Además, con buena técnica legislativa, el Proyecto propone la modificación del artículo 5º de la Ley de la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, que es la disposición actual que establece que el control de precios en bienes y servicios solo procede en situaciones de excepción.*
>
> *En la medida, que una ley posterior, con igual rango normativo, viene expresamente a crear una situación especial (…) la modificación del ordenamiento jurídico para establecer como regla, y no como caso de excepción, el control de precios en esta materia es perfectamente válido y posible."*

---

[2] Información suministrada por el Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.

[3] Véase Informe Jurídico al expediente N° 16.076, ya citado.

Como lo ha mencionado en reiteradas ocasiones este Departamento, la potestad que ostenta el Poder Ejecutivo, entiéndase como tal el Presidente y el Ministro de Economía, Industria y Comercio, de regular los precios de bienes y servicios, ha sido establecida en el artículo 5[4] de la ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. Ley N°7472 del 20 de diciembre de 1994; y su uso no presenta problemas constitucionales o legales, en tanto dicho uso se realice en acatamiento de la normativa que lo regula.

En este sentido ha manifestado la Sala Constitucional:

> "DE LA COMPETENCIA DEL PODER EJECUTIVO PARA INTERVENIR EN LA ECONOMÍA Y FIJAR PRECIOS Y PORCENTAJES DE UTILIDADES DE LOS BIENES Y SERVICIOS. El tema debatido se refiere, en primera instancia, a la competencia del Poder Ejecutivo -entendiendo por tal, al Presidente de la República y el Ministro de Economía, Industria y Comercio-, de intervenir en la economía, a través de la regulación de precios de bienes y servicios(…) Es a partir de la conjunción de lo dispuesto en varias disposiciones constitucionales, que la jurisprudencia constitucional ha reconocido la constitucionalidad de las diversas regulaciones que fijan los precios (mínimos o máximos) y los porcentajes máximos de utilidades de ciertos bienes y servicios: el artículo 28, que establece el sistema y principio de la libertad, por el cual es legítima la regulación de actividades privadas en resguardo del orden público; el artículo 46, del que se ha derivado la protección de la libertad de empresa, derecho que al no ser absoluto, admite regulaciones y limitaciones por motivos de interés público; el párrafo primero del artículo 50, del que deriva la facultad (o competencia) del Estado para intervenir en la economía, a través de la promoción y fomento de la actividad empresarial, en aras de una mejor distribución de la riqueza y de un sano equilibrio de la economía; y el artículo 74, que consagra los principios cristianos de justicia social y solidaridad; además de los principio constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad. Estos principios son desarrollados por la Ley, en los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, número 5665, que estableció como "atribución" de ese Ministerio la "fijar" los precios oficiales de los bienes y servicios "necesarios" para la producción y el consumo nacional; para lo cual, puede:
>
> "a) fijar, modificar y controlar los porcentajes de utilidad sobre la producción y la comercialización de los bienes y servicios.

[4] *ARTÍCULO 5.- Casos en que procede la regulación de precios. La Administración Pública puede regular los precios de bienes y servicios sólo en situaciones de excepción, en forma temporal; en tal caso, debe fundar y motivar apropiadamente esa medida. Esta facultad no puede ejercerse cuando un producto o servicio es vendido o prestado por la Administración Pública, en concurrencia con particulares, en virtud de las funciones de estabilización de precios que expresamente se señalen en la ley. Para el caso específico de condiciones monopolísticas y oligopolísticas de bienes y servicios, la Administración Pública regulará la fijación de los precios mientras se mantengan esas condiciones. Los bienes y servicios sujetos a la regulación mencionada en el párrafo anterior, deben fijarse por decreto ejecutivo, previo parecer de la Comisión para promover la competencia acerca de la conveniencia de la medida. En ese decreto, se debe establecer el vencimiento de la medida cuando hayan desaparecido las causas que motivaron la respectiva regulación, según resolución fundada de esa Comisión, que debe comunicarse al Poder Ejecutivo para los fines correspondientes. En todo caso, esta regulación debe revisarse dentro de períodos no superiores a seis meses o en cualquier momento, a solicitud de los interesados. Para determinar los precios por regular, deben ponderarse los efectos que la medida pueda ocasionar en el abastecimiento. Asimismo, la Administración Pública podrá regular y fijar el precio mínimo de salida del banano para la exportación. La regulación referida en los párrafos anteriores de este artículo, puede realizarse mediante la fijación de precios, el establecimiento de márgenes de comercialización o cualquier otra forma de control. Los funcionarios del Ministerio de Economía, Industria y Comercio están facultados para verificar el cumplimiento correcto de la regulación de precios mencionada en este artículo.*

b) fijar, modificar y controlar los precios máximos para los bienes y servicios" (artículo 2 de la Ley número 5665);

(…) Es con fundamento en este marco normativo (constitucional y legal) que esta Sala ha concluido la legitimidad de las fijaciones de precios y porcentajes de utilidad de los bienes y servicios, no sólo los incluidos en la canasta básica, sino de todos, exigiendo, únicamente que tales intervenciones sean motivadas (aplicación del principio constitucional de razonabilidad y proporcionalidad).[5]

De conformidad con lo anterior, la regulación de precios de productos y servicios se constituye en una evidente limitación a la libertad de comercio, y por ello, solo se justifica ante criterios de necesidad (utilidad, razonabilidad y oportunidad) e interés social, pues de lo contrario, eventualmente constituiría una violación a la libertad de comercio.

En aras de una mejor comprensión de las reformas pretendidas por la iniciativa se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Cuadro comparativo entre la ley de Promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor. Ley N°7472 del 20 de diciembre de 1994 y la reforma pretendida por el proyecto de ley N°21861	
Promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor. Ley N°7472 del 20 de diciembre de 1994.	Reforma pretendida por el proyecto de ley N°21861
ARTÍCULO 5.- Casos en que procede la regulación de precios La Administración Pública puede regular los precios de bienes y servicios sólo en situaciones de excepción, en forma temporal; en tal caso, debe fundar y motivar apropiadamente esa medida. Esta facultad no puede ejercerse cuando un producto o servicio es vendido o prestado por la Administración Pública, en concurrencia con particulares, en virtud de las funciones de estabilización de precios que expresamente se señalen en la ley. Para el caso específico de condiciones monopolísticas y oligopolísticas de bienes y servicios, la Administración Pública regulará la fijación de los precios mientras se mantengan esas condiciones.	Artículo 5- Casos en que procede la regulación de precios **[…]** **<u>Sin menoscabo de otras situaciones de excepción, siempre se comprenderá que hay una situación de excepción cuando se declare estado de emergencia nacional, entendido en los términos de lo dispuesto en la Ley N.° 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, de 22 de noviembre de 2005. La Administración Pública podrá regular precios de forma justificada e inmediata mediante la emisión</u>**

[5] *Sala Constitucional de la corte Suprema de Justicia. Resolución Nº 2002-06385 del 26 de junio del 2002.*

	del Decreto Ejecutivo correspondiente, sin necesidad de procedimientos previos, cuando se declare estado de emergencia nacional. **[…]**
Los bienes y servicios sujetos a la regulación mencionada en el párrafo anterior, deben fijarse por decreto ejecutivo, previo parecer de la Comisión para promover la competencia acerca de la conveniencia de la medida. En ese decreto, se debe establecer el vencimiento de la medida cuando hayan desaparecido las causas que motivaron la respectiva regulación, según resolución fundada de esa Comisión, que debe comunicarse al Poder Ejecutivo para los fines correspondientes. En todo caso, esta regulación debe revisarse dentro de períodos no superiores a seis meses o en cualquier momento, a solicitud de los interesados. Para determinar los precios por regular, deben ponderarse los efectos que la medida pueda ocasionar en el abastecimiento. Asimismo, la Administración Pública podrá regular y fijar el precio mínimo de salida del banano para la exportación. La regulación referida en los párrafos anteriores de este artículo, puede realizarse mediante la fijación de precios, el establecimiento de márgenes de comercialización o cualquier otra forma de control. Los funcionarios del Ministerio de Economía, Industria y Comercio están facultados para verificar el cumplimiento correcto de la regulación de precios mencionada en este artículo.	

Así las cosas, como primer comentario sobre el presente proyecto, se llama la atención al hecho de que la redacción actual no es clara en cuanto si el nuevo párrafo que se pretende adicionar como “segundo párrafo”, viene a derogar el actual párrafo segundo de la ley de marras o si más bien, lo que se pretende es incorporarlo antes del actual párrafo segundo, el cual, entonces, se transformaría en el párrafo tercero.

En ese sentido, el análisis de la iniciativa se debe realizar bajo la posibilidad de ambos supuestos, primeramente, analizando el contenido del párrafo que se pretende adicionar, y a continuación analizando las posibles consecuencias de la derogación del actual párrafo segundo de la ley de marras.

Entrando en el análisis de lo pretendido por la iniciativa, el párrafo que se pretende adicionar dispone: *"Sin menoscabo de otras situaciones de excepción,* ***siempre se comprenderá que hay una situación de excepción cuando se declare estado de emergencia nacional, entendido en los términos de lo dispuesto en la Ley N.° 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, de 22 de noviembre de 2005.*** *La Administración Pública podrá regular precios de forma justificada e inmediata mediante la emisión del Decreto Ejecutivo correspondiente, sin necesidad de procedimientos previos, cuando se declare estado de emergencia nacional."*

Resulta innecesario lo resaltado del texto, ya que la misma Ley N.° 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, de 22 de noviembre de 2005, en sus numerales 4, 29 y 32[6], establece la definición de estado de emergencia, el procedimiento para su declaratoria por parte del Ejecutivo y su aplicación dentro del ámbito de aplicación del régimen de excepción.

Se colige de lo anteriormente expuesto que la declaratoria de emergencia nacional, es en la actualidad uno de los supuestos validos como situaciones de excepción que facultan al Poder Ejecutivo a regular los precios de bienes y servicios, según el actual artículo 5 de la ley de Promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor. Ley N°7472 del 20 de diciembre de 1994, razón por la cual, lo resaltado del texto del proyecto resulta en reiterativo e innecesario.

La segunda parte del párrafo que se pretende adicionar establece: *"La Administración Pública podrá regular precios de forma justificada e inmediata mediante la emisión del Decreto Ejecutivo correspondiente****, sin necesidad de procedimientos previos, cuando se declare estado de emergencia nacional."***

De esta forma, la iniciativa pretende autorizar al Ejecutivo, en los casos en que él mismo declare estado de emergencia nacional, a regular precios de bienes y servicios sin necesidad de procedimientos previos.

En el caso concreto, se estaría obviando el parecer de la Comisión para promover la competencia acerca de la conveniencia de la medida, potestad establecida en el

---

[6] Artículo 4º- Definiciones. Para efectos de claridad e interpretación de la presente Ley, se definen los siguientes conceptos: Estado de emergencia: Declaración del Poder Ejecutivo, vía decreto ejecutivo, con fundamento en un estado de necesidad y urgencia, ocasionado por circunstancias de guerra, conmoción interna y calamidad pública. Esta declaratoria permite gestionar, por la vía de excepción, las acciones y la asignación de los recursos necesarios para atender la emergencia, de conformidad con el artículo 180 de la Constitución Política.

Artículo 29.- Declaración de estado de emergencia. El Poder Ejecutivo podrá declarar, por decreto, el estado de emergencia en cualquier parte del territorio nacional. Las razones para efectuar la declaración de emergencia deberán quedar nítidamente especificadas en las resoluciones administrativas de la Comisión y en los decretos respectivos, que estarán sujetos al control de constitucionalidad, discrecionalidad y legalidad prescritos en el ordenamiento jurídico.

Artículo 32.- Ámbito de aplicación del régimen de excepción. El régimen de excepción deberá entenderse como comprensivo de la actividad administrativa y disposición de fondos y bienes públicos, siempre y cuando sean estrictamente necesarios para resolver las imperiosas necesidades de las personas y proteger los bienes y servicios cuando, inequívocamente, exista el nexo exigido de causalidad entre el suceso provocador del estado de emergencia y los daños provocados en efecto.

inciso b) del artículo 27 de la ley de marras[7], así como del procedimiento establecido en la sección segunda del Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 7472, Decreto Ejecutivo N° 37899 del 08 de julio de 2013 (artículos del 13 al 26).

En este orden de ideas, la reforma pretendida se presenta de forma demasiado general y se convierte en una autorización sin restricción en favor del Ejecutivo, para regular precios de bienes y servicios de cualquier índole, con la sola declaratoria de emergencia nacional.

La iniciativa no limita esta autorización de no necesitar de los procedimientos previos establecidos en la ley y el reglamento para los casos de regulación de precios de bienes y servicios a aquellos que guarden relación con los supuestos que generaron la declaratoria de emergencia nacional, sino que queda a la completa discrecionalidad del Poder Ejecutivo regular el precio de cualquier bien o servicio una vez declarada la emergencia nacional, misma que es declarada igualmente por el Poder Ejecutivo.

Esta amplitud en la autorización, podría presentar roces con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, principios que deben ser respetados en toda intromisión por parte del Estado en la regulación de precios de bienes y servicios, como lo ha declarado la Sala Constitucional: *"(…) Es con fundamento en este marco normativo (constitucional y legal) que esta Sala ha concluido la legitimidad de las fijaciones de precios y porcentajes de utilidad de los bienes y servicios, no sólo los incluidos en la canasta básica, sino de todos, exigiendo, únicamente que tales intervenciones sean motivadas (aplicación del principio constitucional de razonabilidad y proporcionalidad)."*[8]

En otro orden de ideas, el actual párrafo segundo del artículo 5 dispone: *"Para el caso específico de condiciones monopolísticas y oligopolísticas de bienes y servicios, la Administración Pública regulará la fijación de los precios mientras se mantengan esas condiciones".*

En el supuesto de que el párrafo que se pretende adicionar mediante la presente iniciativa derogue el actual párrafo segundo, se estaría eliminando lo establecido a la regulación de precios por parte del Ejecutivo en los casos de condiciones monopolísticas y oligopolísticas, eliminándolas como casos de excepción.

---

[7] *ARTÍCULO 27.- Potestades de la Comisión*
La Comisión para Promover la Competencia tiene las siguientes potestades:
(…)
b) Recomendar, a la Administración Pública, la regulación de precios y el establecimiento de restricciones que no sean arancelarias, cuando proceda de conformidad con los artículos 5 y 6 de esta ley.

[8] *Sala Constitucional de la corte Suprema de Justicia. Resolución Nº 2002-06385 del 26 de junio del 2002.*

En este sentido, el actual párrafo tercero indica: *"Los bienes y servicios sujetos a la* ***regulación mencionada en el párrafo anterior (***regulación que en la norma actual se refiere a los casos de condiciones monopolísticas y oligopolísticas, pero que, en caso de ser sustituido el párrafo, se estaría refiriendo a las situaciones de excepción cuando se declare estado de emergencia nacional), *deben fijarse por decreto ejecutivo,* ***previo parecer de la Comisión para promover la competencia acerca de la conveniencia de la medida****."*

Esto crearía una antinomia dentro del mismo artículo, en razón de que el nuevo párrafo autoriza al Ejecutivo a la regulación de precios en caso de declaración de estado de emergencia, vía decreto ejecutivo, sin necesidad de procedimientos previos, siendo uno de esos procedimientos previos, justamente, el parecer de la Comisión para promover la competencia acerca de la conveniencia de la medida.

En razón de lo anteriormente expuesto, resulta necesario que la redacción de la iniciativa no deje dudas respecto a la verdadera intención del legislador, sea esta la incorporación del nuevo texto como segundo párrafo del artículo actual, respetando el resto del artículo, o bien, la sustitución del actual párrafo segundo por el texto propuesto en la iniciativa.

V. CONSIDERACIONES FINALES

La mención en el proyecto, de que debe entenderse como supuesto de excepción la declaratoria de emergencia nacional, resulta innecesaria, en razón de que ya se encuentra así dispuesto en la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, Ley N.° 8488 de 22 de noviembre de 2005.

Se recomienda delimitar la autorización al poder Ejecutivo de regular precios vía decretos ejecutivos sin necesidad de ningún procedimiento previo, en casos de declaración de estado de emergencia nacional, para evitar roces con los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Se debe mejorar la redacción del proyecto, en cuanto a que no quede duda respecto a la verdadera intención del legislador, sea esta la incorporación del nuevo texto como segundo párrafo del artículo actual, respetando el resto del artículo, o bien, la sustitución del actual párrafo segundo por el texto propuesto en la iniciativa.

VI. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Debe mejorarse la redacción de la iniciativa, en el sentido de aclarar si es la intención del legislador, que el párrafo que se pretende adicionar derogue el actual párrafo segundo del artículo 5 de la ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. Ley N°7472 del 20 de diciembre de 1994, o si lo que se pretende es incorporar el nuevo párrafo como segundo y que se respeten todos los párrafos actuales, corriendo su lugar en el texto del articulado.

VII. ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO

1. Aprobación

El proyecto de ley requiere para su votación la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Asamblea.

2. Delegación

Por no encontrarse dentro de los supuestos del párrafo tercero del artículo 124 constitucional, la presente iniciativa de ley puede delegarse a una Comisión con Potestad Legislativa Plena.

3. Consultas

Obligatorias:

La iniciativa no requiere realizar consultas de carácter obligatorio.

VIII. FUENTES

- Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.

- Ley de Promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor. Ley N°7472 del 20 de diciembre de 1994.

- Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, Ley N.° 8488 de 22 de noviembre de 2005.

- Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 7472, Decreto Ejecutivo N° 37899 del 08 de julio de 2013.

- Sala Constitucional de la corte Suprema de Justicia. Resolución Nº 2002-06385 del 26 de junio del 2002.

Elaborado por: asv
/*lsch//4-10-2022
c. arch//21861IJU//d/s/sil