

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LA LEY N° 29632, LEY PARA ERRADICAR LA ELABORACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS INFORMALES, ADULTERADAS O NO APTAS PARA EL CONSUMO HUMANO

I. OBJETO

El objeto de la norma es establecer las disposiciones reglamentarias para la aplicación de la Ley N° 29632, Ley para erradicar la elaboración y comercialización de bebidas alcohólicas informales, adulteradas o no aptas para el consumo humano.

II. FINALIDAD

Establecer las especificaciones y procedimientos para ejecutar las acciones de control, fiscalización y sanción vinculadas a la producción o ingreso al país de alcohol etílico hasta su destino final, así como evitar la fabricación, comercialización y consumo de bebidas alcohólicas informales, adulteradas o no aptas para el consumo humano

III. ANTECEDENTES

3.1. El régimen económico peruano

El desarrollo conceptual del Régimen Económico¹ contenido en el Capítulo I del Título III de la Constitución Política del Perú sienta las bases de la actuación del Estado frente a la actividad económica que realiza la sociedad².

En ese orden de ideas, las políticas públicas se enfocan en un conjunto diverso pero articulado de instituciones, tales como: la libre iniciativa privada, el pluralismo económico, la promoción y respeto de la libre competencia, el rol subsidiario del Estado, la libertad de empresa, la protección al consumidor a través de la reducción de la asimetría informativa, la garantía y respeto de los contratos, entre otras. Todas estas instituciones están enmarcadas en una economía social de mercado y buscan alcanzar el bienestar general de los ciudadanos mediante una intervención excepcional del Estado en los agentes económicos³.

El artículo 58 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con lo establecido en el numeral 17 del artículo 2 del mismo texto constitucional,

¹ Artículos 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64 y 65 de la Constitución Política del Perú.

² Fundamento 4 de la sentencia del Tribunal Constitucional del 17 de mayo de 2004, recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC:

"La Constitución Política de un Estado, como conjunto de valores, principios y reglas, es el eje principal que asegura la unidad del ordenamiento jurídico, dado que representa la decisión política y jurídica por excelencia y el fundamento central del sistema constitucional en su conjunto. Es a partir de ella que el intérprete constitucional analiza la vigencia de disposiciones de menor jerarquía, cuya garantía de vigencia se encuentra supeditada a la conformidad que guarden con el espíritu de la norma constitucional."

³ Fundamento 49 de la sentencia del Tribunal Constitucional del 11 de noviembre de 2003, recaída en el Expediente N° 0008-2003-AI/TC, fundamento 49:

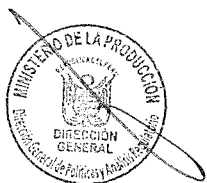
"La labor del cuerpo político, en el contexto de un Estado social y democrático de derecho, no puede ser asociada a la idea de que tenga por regla incidir en la esfera de libertad de los agentes económicos. Su intervención, en lo que al funcionamiento de regular del mercado se refiere, debe configurarse como excepcional. Y es que toda regulación estatal debe justificarse por la presencia de una falla del mercado, es decir, por una situación en la que el libre juego de la oferta y la demanda y el régimen de libre competencia impidan alcanzar una asignación eficiente de recursos, lesionando intereses públicos."



reconoce que la iniciativa privada es libre y se ejerce bajo una economía social de mercado; y que, bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura. En suma, este precepto constitucional establece que el Estado tiene el deber de orientar el desarrollo del país brindando las condiciones mínimas para que las actividades económicas privadas se desarrollen de forma libre y competitiva⁴.

A su vez, el derecho fundamental de toda persona a participar -sea en forma individual o asociada- en la vida económica de la nación, representa una garantía a la cooperación económica, al bienestar de los miembros de una sociedad y al efectivo goce de otros derechos fundamentales, pues a través de la actividad económica se generan beneficios tanto para los ofertantes como para los demandantes del mercado, entre los que se encuentra la satisfacción de las necesidades existentes dentro de una colectividad.

Tal como señalan Kresalja y Ochoa, la libertad de empresa es un derecho fundamental que debe ser entendido y apreciado dentro de un conjunto de principios que tienen un valor prevalente en el texto constitucional, tales como el derecho de propiedad, la libertad contractual, la libre elección del trabajo, etc. Por ello *"se trata de un derecho público subjetivo, no ilimitado, que debe ser regulado en su ejercicio de modo que cumpla con las condiciones que la propia Constitución le impone"*. Por tal motivo, los referidos autores resaltan que resulta conveniente la existencia de un marco regulatorio, sin el cual sería extremadamente difícil que se desarrolle la actividad privada de carácter económico con estabilidad, equilibrio y seguridad⁵.



A su vez, Ariño precisa que *"la ordenación del mercado constituye una regulación típica de lo que se llama policía administrativa"*, concepto que, si bien inicialmente se encontraba ligado a la seguridad y el orden público, posteriormente se ha extendido a otras obligaciones del Estado vinculadas a la sanidad, el transporte, etc. Por ello, el autor considera que la regulación del mercado configura el nuevo concepto de orden público, entendiendo por éste al orden público económico que asegura el normal funcionamiento del sistema económico constitucionalizado⁶.

En relación con la iniciativa privada libre, Rubio señala que *"es un derecho constitucionalmente establecido que tiene un contenido de libertad y otro de actuación económica, y quiere decir que las personas son libres de realizar las actividades económicas que mejor consideren para obtener los recursos de su vida cotidiana y de su capitalización"*⁷. Dicha iniciativa privada puede desplegarse libremente en tanto no colisione con los intereses generales de la comunidad, los

⁴ Fundamento 36 de la sentencia del Tribunal Constitucional del 8 de noviembre de 2007, recaída en el Expediente N° 10063-2006-PA/TC:

"Por ello, el Tribunal Constitucional ha reconocido que la economía social de mercado parte de la premisa que el mejor sistema para la asignación y distribución de los recursos es aquel que propicia la concertación libre entre la oferta y la demanda, puesto que de este modo se promueve el despliegue de las iniciativas de los seres humanos, se incentiva la competencia creadora y se impulsan las innovaciones tecnológicas. Al Estado en este esquema le corresponde crear las condiciones mínimas para que las actividades económicas privadas se desarrollen de manera libre y competitiva, procurándoles un marco para su desarrollo eficiente, que redunde en mejores productos y precios competitivos para los consumidores y usuarios."

⁵ KRESALJA, Baldo y OCHOA, César. Derecho Constitucional Económico. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009.

⁶ ARIÑO, Gaspar. Economía y Estado. Madrid: Editorial Marcial Pons, 1992.

⁷ RUBIO, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993, Tomo III. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999.

cuales se encuentran tutelados por una pluralidad de normas adscritas al ordenamiento jurídico, vale decir, por la Constitución Política del Perú, los tratados internacionales y las leyes sobre la materia, conocida también como el bloque de constitucionalidad. Sin embargo, con el mismo énfasis debe precisarse que dicho ordenamiento protege la libre iniciativa privada contra la injerencia de los poderes públicos respecto de lo que se considera como "privativo" de la autodeterminación de los particulares.

En concordancia con lo señalado, el artículo 59 de la Constitución Política del Perú reconoce el rol económico del Estado, que se manifiesta, entre otros aspectos, en el deber de estimular la creación de riqueza y garantizar la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria; siendo que el ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, a la salud o a la seguridad pública. Al respecto, el Tribunal Constitucional reconoce las libertades patrimoniales que garantizan el régimen económico, entre las que se encuentran⁸:

- La libertad de trabajo, definida como el derecho de optar, a condición de que sea lícita, por realizar alguna actividad de carácter intelectual y/o física, con el objeto directo o indirecto de obtener un provecho material o espiritual.
- La libertad de empresa, entendida como la facultad de poder elegir la organización y efectuar el desarrollo de una unidad de producción de bienes o prestación de servicios. La misma tiene como marco una actuación autodeterminativa bajo una economía social de mercado, por lo cual se impone límites a su actuación, entre las que se encuentra, como mínimo, las derivadas de la seguridad, higiene, la moralidad y la preservación del medio ambiente, así como un ejercicio que respete los diversos derechos de carácter socioeconómico reconocidos por la Constitución Política del Perú.
- La libertad de comercio, definida como la facultad de elegir la organización y llevar a cabo una actividad ligada al intercambio de mercaderías o servicios, siempre que su ejercicio se dé con sujeción a la ley. Esta libertad presupone el poder participar en el tráfico de bienes lícitos, así como dedicarse a la prestación de servicios al público no sujetos a dependencia o que impliquen el ejercicio de una profesión liberal.
- La libertad de industria, entendida como la facultad de elegir y obrar, según propia determinación, en el ámbito de la actividad económica cuyo objeto es la realización de un conjunto de operaciones para la obtención y/o transformación de uno o varios productos.

De acuerdo con ello el reconocimiento de las libertades patrimoniales previamente reseñadas no puede significar en modo alguno su ejercicio ilimitado o incondicionado. Por ello, los límites que el Estado puede imponer a las libertades patrimoniales que garantizan el régimen económico peruano, deben tener como finalidad beneficiar otros intereses constitucionalmente relevantes, pese a que puedan contraponerse a los derechos subjetivos de los titulares de dichas libertades. Una muestra de dichos límites lo constituye, por ejemplo, lo establecido en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al señalar que el ejercicio de



⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional del 11 de noviembre de 2003, recaída en el expediente N° 0008-2003-AI/TC, fundamento 26.

las libertades de empresa, comercio e industria no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública.

3.2. La protección de la salud y seguridad de la población

El artículo 7 de nuestro actual texto constitucional consagra el derecho a la protección de la salud de todos los ciudadanos. Por su parte, el artículo 58 precisa que el Estado orienta el desarrollo del país actuando, entre otras áreas, en las vinculadas a la salud y seguridad de la población.

A su vez, el artículo 65 de la Constitución Política del Perú, establece que el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios, y que, para tal efecto, garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Este mismo artículo indica que el aparato estatal debe velar por la salud y seguridad de la población.

Es claro que la salud y la seguridad de los ciudadanos son límites que cualquier actividad privada debe considerar al momento de desarrollar sus acciones. Ello, ha sido materia de desarrollo constitucional mediante diversas leyes, en las que se ha reconocido -por ejemplo, a través del artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 26842, Ley General de Salud- que la salud es condición indispensable del desarrollo humano y un medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo.

Asimismo, el artículo II de la mencionada Ley N° 26842 indica que la protección de la salud es de interés público y, por ello, es responsabilidad del Estado regularla, vigilarla y promoverla. De igual modo, el artículo XII de este cuerpo normativo señala expresamente que *“el ejercicio del derecho a la propiedad, a la inviolabilidad del domicilio, al libre tránsito, a la libertad de trabajo, empresa, comercio e industria, así como el ejercicio del derecho de reunión, están sujetos a las limitaciones que establece la ley en resguardo de la salud pública”*. Dicho esto, es claro que la salud constituye un límite constitucional y legalmente establecido a la actividad de los privados en el desarrollo de sus actividades económicas.

De igual modo, el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, precisa que el Estado protege la salud y seguridad de los consumidores a través de una normativa apropiada y actualizada, fomentando la participación de todos los estamentos públicos o privados. Específicamente, la regulación sobre protección al consumidor en el Perú indica que el aparato estatal debe promover el establecimiento de las normas reglamentarias para la producción y comercialización de productos y servicios, debiendo fiscalizar su cumplimiento a través de los organismos competentes.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha reconocido que el derecho a la salud ocupa un papel trascendental dentro del conglomerado de derechos sociales, especificando que comprende no solo el derecho al cuidado de la salud personal, sino también el acceso a condiciones mínimas de salubridad a fin de vivir una vida digna⁹. En ese sentido, el desarrollo de toda actividad económica no puede ser irrestricto en la medida que se debe respetar el derecho a la salud.

⁹ Fundamentos 39 y 40 de la sentencia del Tribunal Constitucional del 8 de noviembre de 2007, recaída en el Expediente N° 10063-2006-PA/TC.

IV. MARCO JURÍDICO GENERAL, MARCO JURÍDICO HABILITANTE Y ANÁLISIS

4.1 Competencias del Ministerio de la Producción

De conformidad con el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1047, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, esta entidad es competente en materia de pesquería, acuicultura, industria, micro y pequeña empresa, comercio interno, promoción y desarrollo de cooperativas; teniendo competencia exclusiva en materia de ordenamiento pesquero y acuícola, pesquería industrial, Acuicultura de Mediana y Gran Empresa (AMYGE), normalización industrial y ordenamiento de productos fiscalizados.

En ese marco, el numeral 5.2 del artículo 5 del citado Decreto Legislativo establece que el Ministerio de la Producción (en adelante, **PRODUCE**) tiene como función rectora el dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas, la gestión de los recursos del sector, así como para el otorgamiento, el reconocimiento de derechos, la sanción, fiscalización y ejecución coactiva.

A su vez, el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones (en adelante, **ROF**) de PRODUCE, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, establece que el Despacho Viceministerial de MYPE e Industria está a cargo del Viceministro de MYPE e Industria, quien es la autoridad inmediata al Ministro de la Producción en materia de normalización industrial, calidad, ordenamiento de productos fiscalizados, promoción y fomento de la actividad industrial, cooperativas, MYPE y comercio interno.

Igualmente, el artículo 95 del ROF de PRODUCE señala que la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio (en adelante, **DGP**) del Viceministerio de MYPE e Industria es el órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable de evaluar y proponer las políticas nacionales y sectoriales y las normas en las materias de micro, pequeña y mediana empresa, industria, parques industriales, innovación productiva y transferencia tecnológica, cooperativas y comercio interno; así como del ordenamiento de productos industriales manufacturados y productos fiscalizados.

Asimismo, el literal d) del artículo 99 del ROF de PRODUCE precisa que la Dirección de Normatividad de la DGP tiene como función elaborar normas para el control del uso de materiales relacionados de uso civil, del alcohol etílico y bebidas alcohólicas, entre otros. Asimismo, el literal g) del mencionado artículo indica que corresponde a la Dirección de Normatividad establecer y desarrollar mecanismos para contribuir al cumplimiento de las normas, compromisos y tratados suscritos por el Perú en materia de, entre otros productos, los alcoholes.

De otro lado, el literal d) del artículo 100 del ROF de PRODUCE indica como una de las funciones de la Dirección de Ordenamiento de Productos Industriales y Fiscalizados de la DGP (en adelante, la **DOPIF**), el otorgar autorizaciones para las actividades sujetas a control referidas al alcohol metílico, alcohol etílico y bebidas alcohólicas, entre otros productos bajo tratamiento especial. De igual modo, el literal e) del citado artículo especifica que la DOPIF administra el Registro Único de Usuarios y Transportistas de Alcohol Etílico y el Registro de Comercializadores de Bebidas Alcohólicas, en el marco de la normativa vigente.



4.2 Competencia en la regulación sobre alcohol etílico y bebidas alcohólicas

Con fecha 17 de diciembre de 2010 se publicó la Ley N° 29632, Ley para erradicar la elaboración y comercialización de bebidas alcohólicas informales, adulteradas o no aptas para el consumo humano (en adelante, **Ley N° 29632**), con el objeto de establecer el marco regulatorio que permita el control y fiscalización de las actividades con bebidas alcohólicas y alcohol etílico a fin de erradicar la elaboración y comercialización de bebidas alcohólicas informales, adulteradas o no aptas para el consumo humano.

La primera disposición complementaria final de la Ley N° 29632 precisó que, mediante decreto supremo refrendado por PRODUCE, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud, debía aprobarse el reglamento de la ley.

En ejecución de la disposición previamente citada, el 23 de agosto de 2013 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Supremo N° 005-2013-PRODUCE, que aprobó el reglamento de la Ley N° 29632, con la finalidad de establecer las disposiciones y procedimientos que aseguren su cumplimiento y correcta aplicación. Dicho reglamento fue modificado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-PRODUCE, publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de junio de 2015.

Asimismo, con fecha 16 de septiembre de 2018, se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1449, Decreto Legislativo que establece medidas de simplificación administrativa para simplificar trámites establecidos en normas con rango de ley; norma que modificó el artículo 13 de la Ley N° 29632, a fin de establecer la vigencia indeterminada del Registro Único de Usuarios y Transportistas de Alcohol Etílico.



El 16 de septiembre de 2018 también se publicó en el precitado diario el Decreto Legislativo N° 1451, Decreto Legislativo que fortalece el funcionamiento de las entidades del Gobierno Nacional, del Gobierno Regional o del Gobierno Local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones. El artículo 16 de dicho dispositivo normativo indicó que en los artículos 4, 13, 23, 28, 29 y la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29632, cuando se hace referencia a las direcciones regionales de producción, éstas comprenden también a las unidades de organización que hagan sus veces, del Gobierno Regional de Lima, del Gobierno Regional del Callao y de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

En ese sentido, de conformidad con las normas constitucionales precedentemente citadas y el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, que reconoce la potestad del Presidente de la República de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; así como con lo dispuesto en la Ley N° 29632 y sus modificatorias; la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, y el ROF de PRODUCE; este ministerio se encuentra facultado para formular y aprobar las normas reglamentarias de la Ley N° 29632.

V. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO

5.1 Estado situacional del control del alcohol etílico en el país

El alcohol etílico o etanol es utilizado en el Perú, principalmente, en la industria de bebidas alcohólicas, debido a que es el principal insumo para su elaboración.

De acuerdo con lo establecido en la Ley N° 29632, las actividades vinculadas con alcohol etílico y bebidas alcohólicas se encuentran controladas por el Estado¹⁰. Para ello, la normativa establece como mecanismos de control: (i) el Registro Único de Usuarios y Transportistas de Alcohol Etílico (en adelante, **Registro Único**); y, (ii) el Registro de Comercializadores de Bebidas Alcohólicas (en adelante, **Registro de Comercializadores**).

Respecto de los mecanismos antes mencionados, el Reglamento de la Ley N° 29632, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2013-PRODUCE, desarrolla procedimientos administrativos de obligatorio cumplimiento con la finalidad de permitir la inscripción, actualización, renovación y cancelación en el Registro Único de las personas naturales o jurídicas que realizan actividades controladas con alcohol etílico y a quienes la norma denomina "usuarios"¹¹; así como establece trámites de otorgamiento de autorizaciones y de constancias de cierre de Registros Especiales por cada establecimiento en donde se desarrollan actividades con dicho producto.

Adicionalmente, la norma reglamentaria vigente ha previsto que la autorización de Registros Especiales genera, a su vez, la obligación de remitir informes trimestrales consignando sus movimientos diarios con dicho producto, aun cuando el usuario no hubiera efectuado actividad alguna con alcohol etílico; sin que exista una fundamentación clara para la existencia de disposiciones en ese sentido.

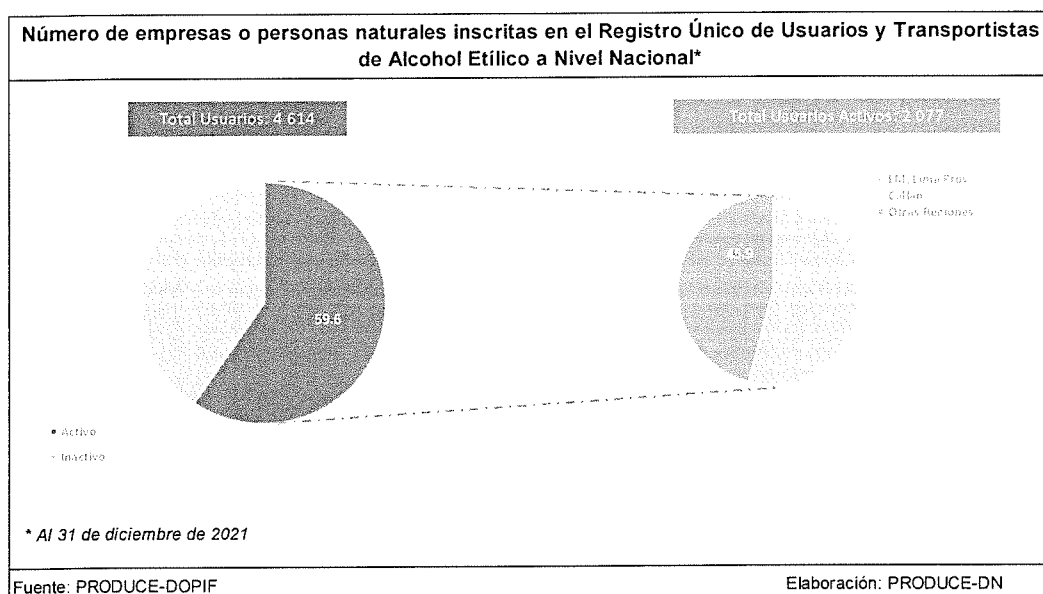
Bajo el indicado marco normativo, a diciembre de 2021, se inscribieron en el Registro Único 4 614 usuarios. En relación con la condición en la que se encontraban los usuarios inscritos en dicho Registro, se aprecia en el Gráfico N° 1 que el 59.6% (2 750 usuarios) se encontraba con inscripción activa y el 40.4% (1 864 usuarios) se encontraba con inscripción inactiva (en tanto habían cancelado su inscripción). Por su parte, del total de usuarios en condición de activos, el 54.1% (1 487 usuarios) se encontraban ubicados en Lima Metropolitana, Lima Provincias y Callao, mientras que el 45.9% se encontraban en los demás departamentos del país.



¹⁰ Salvo excepciones, como la comercialización de bebidas alcohólicas para consumidores finales, la compra de alcohol etílico de menos de 100 litros para actividades en las cuales el producto se agote, el empleo del alcohol etílico para análisis de materias primas, control de calidad, fines educativos y de investigación.

¹¹ Caso contrario, podrían ser sancionados por desarrollar actividades con alcohol etílico sin estar inscritos en el Registro Único, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22, numeral 1 de la Ley N° 29632.

Gráfico N° 1

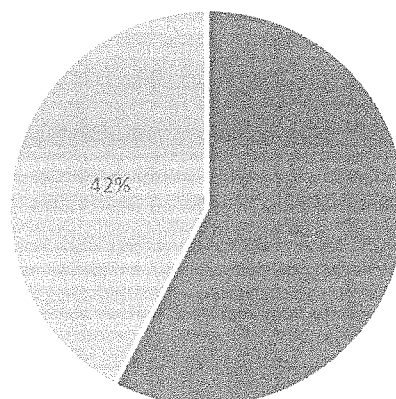


Cabe precisar que a raíz de la publicación del Decreto Legislativo N° 1449, que realiza modificaciones a la Ley N° 29632, entre otras, para establecer la vigencia a plazo indeterminado de la inscripción en el Registro Único, todos los usuarios que al momento tienen la condición de inscripción activa son usuarios vigentes en tanto no soliciten su baja (cancelación) del registro.

Es así, que, a octubre de 2024, el Registro Único cuenta con 2675 inscritos, de los cuales, 1544 usuarios que representan un 58% corresponden a Lima, Lima provincias y Callao, mientras que 1131 usuarios que representan un 42% corresponden a los demás departamentos a nivel nacional.

Gráfico N° 2

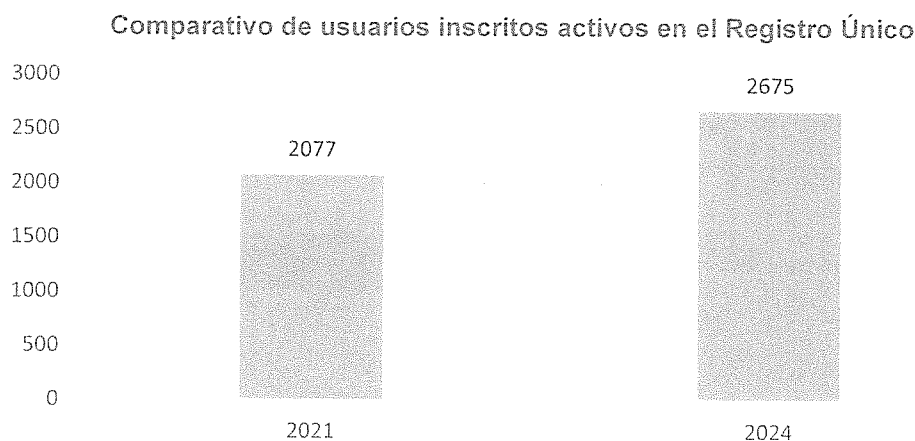
Total de usuarios a nivel nacional en el Registro Único - 2675 usuarios (2024)



Fuente y elaboración: DOPIF – PRODUCE

En atención a la información antes señalada, se advierte que de diciembre de 2021 a octubre de 2024 existe un incremento de usuarios activos, pasando de 2077 a 2675 usuarios inscritos:

Gráfico N° 3

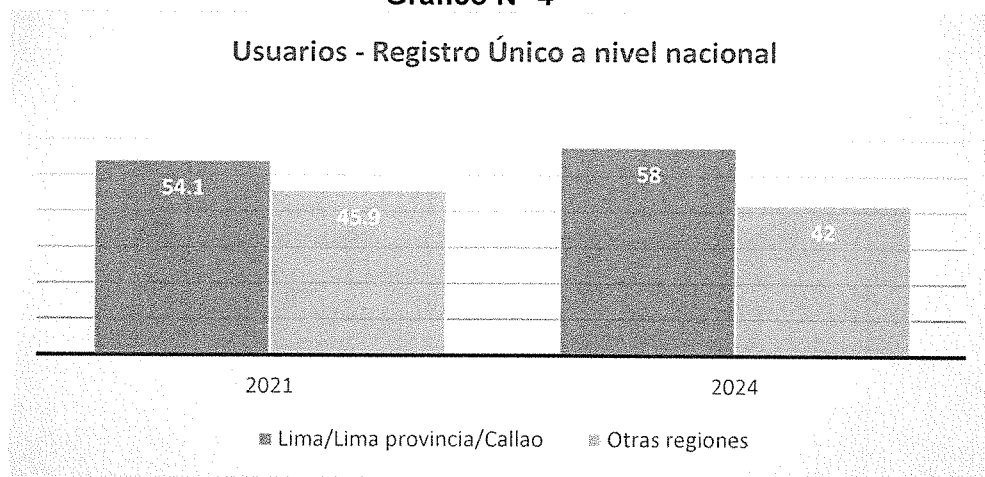


Fuente y elaboración: DOPIF – PRODUCE

Asimismo, se aprecia que Lima (incluido Lima provincias y Callao) registra a octubre de 2024 el mayor número de usuarios inscritos y activos, conforme se detalla a continuación:

Gráfico N° 4

Usuarios - Registro Único a nivel nacional



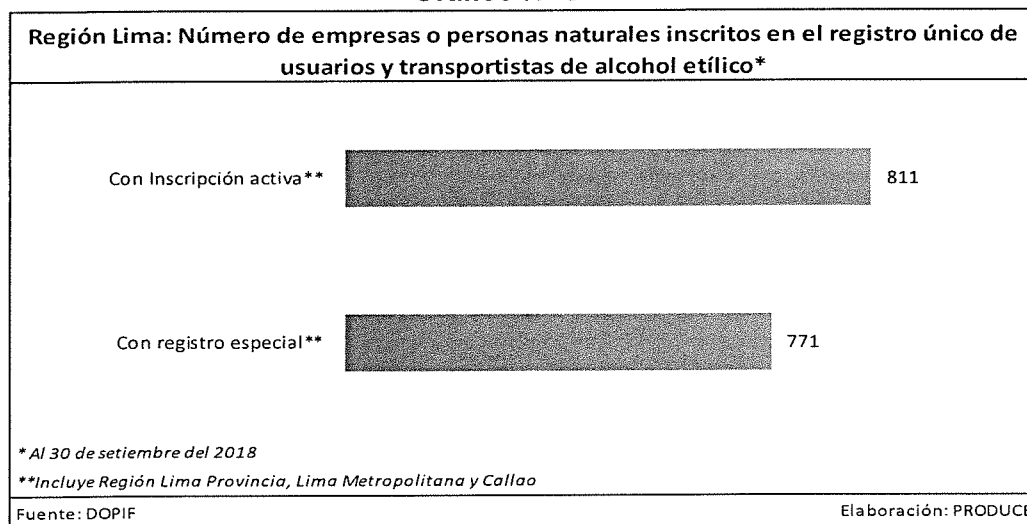
Fuente y elaboración: DOPIF – PRODUCE

Por otro lado, a modo referencial, el Gráfico N° 5 muestra que de un total de 811 usuarios con inscripción activa en el Registro Único ubicados en Lima Metropolitana, Lima provincias y Callao, a setiembre de 2018, cuarenta (40) usuarios no habían cumplido con solicitar la autorización de Registros Especiales¹², lo cual genera que dichos usuarios no se encuentren obligados a la

¹² De acuerdo con la información que se maneja en la base de datos de la DOPIF, la cual no cuenta con información más reciente por cuanto a raíz de la aprobación del Decreto Legislativo 1451, publicado el 16/12/2018, Decreto Legislativo que fortalece el funcionamiento de las entidades del gobierno nacional, del gobierno regional o del gobierno local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones, se precisa entre otras cosas, con relación a los artículos 4, 13, 23, 28, 29 y la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29632, que cuando hace referencia a las direcciones regionales de producción, estas comprenden también a las unidades de organización que hagan sus veces, del Gobierno Regional de Lima, del Gobierno Regional del Callao y de la

presentación de los correspondientes informes trimestrales, pese a que estos son instrumentos trascendentales en la medida que permiten que la autoridad competente pueda realizar el correspondiente control a través del cruce de información de los movimientos de alcohol étílico del informante y de todas aquellas personas con las que se interrelaciona en el desarrollo de sus actividades¹³.

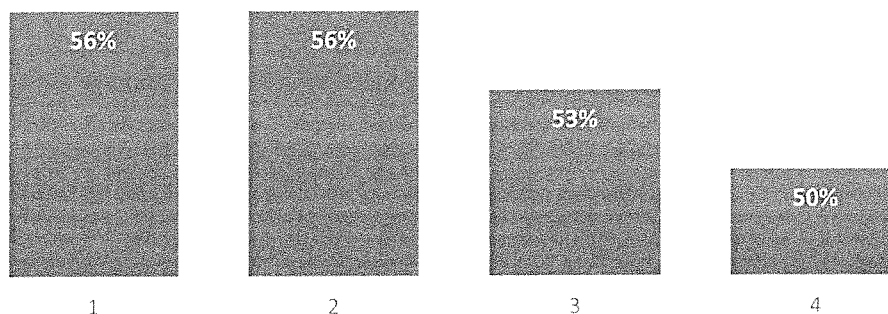
Gráfico N° 5



Asimismo, en cuanto a la entrega de informes trimestrales a nivel nacional, se advierte que el porcentaje de cumplimiento de entrega de dicha información va del 56% (en el primer y segundo trimestre) al 50% (en el cuarto trimestre), con lo cual se dificulta el proceso de revisión de información que permita la debida trazabilidad del alcohol étílico.

Gráfico N° 6

Cumplimiento de entrega de informes trimestrales (a nivel nacional)
 2023



Municipalidad Metropolitana de Lima. En tal sentido, la autorización de Registros Especiales corresponde a dichas autoridades.

¹³ Lo cual permite a la autoridad competente verificar si en el desarrollo de sus actividades, los usuarios se han relacionado con personas naturales o jurídicas que cuenten con todas las habilitaciones establecidas, así como que dichas actuaciones se enmarquen en las obligaciones y parámetros establecidos en la Ley y en el reglamento.

En esa línea es oportuno señalar que, desde la implementación del cumplimiento de informes trimestrales, se han presentado un total de 38,766 informes, siendo de suma importancia el debido cumplimiento por parte de los usuarios en la entrega de los mismos a fin de efectuar el seguimiento adecuado de las actividades desarrolladas por los usuarios de alcohol etílico.

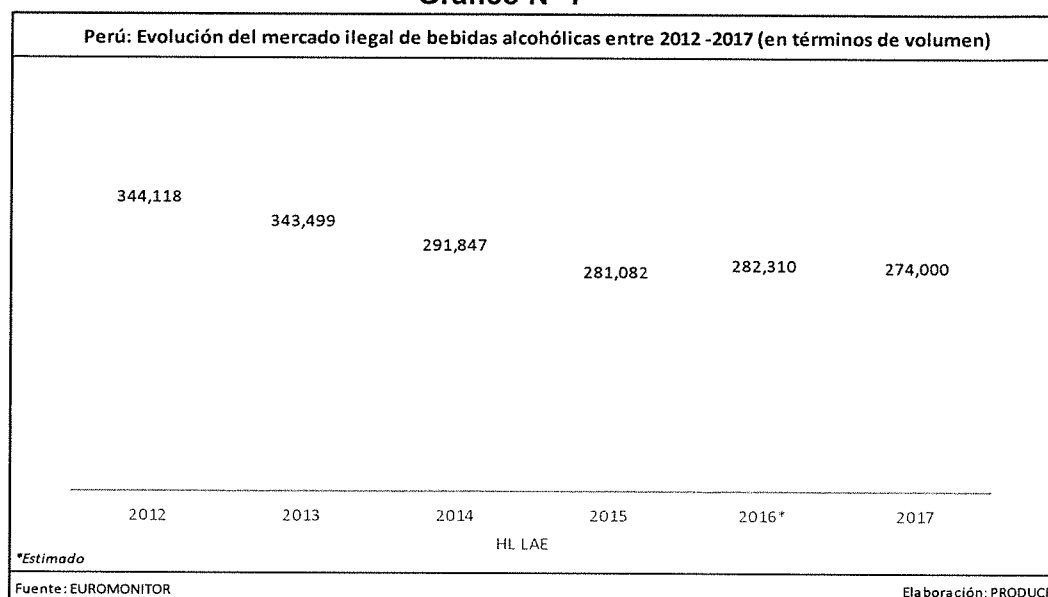
En efecto, la información de la trazabilidad del alcohol etílico es relevante si tenemos en consideración que la incorrecta utilización de este insumo puede generar trastornos severos e irreversibles en la salud; siendo por ende necesario que los mecanismos de control tiendan a ser eficientes al 100%. Además, se debe tener en consideración que, si las disposiciones reglamentarias se mantienen tal y como se encuentran actualmente establecidas, el porcentaje de usuarios que no cumplen con utilizar los denominados Registros Especiales podría incrementarse, lo cual deterioraría aún más el control y fiscalización del alcohol etílico.

5.2 Existencia de un gran mercado de bebidas alcohólicas ilegales

Según un estudio de Euromonitor realizado en seis países de la región al año 2014, el mercado de bebidas alcohólicas ilegales en el Perú era el más grande de América Latina¹⁴. Se calcula que alrededor de una de cada tres bebidas alcohólicas que se comercializan en el país son informales. Asimismo, se estima que en el año 2017 el tamaño de mercado de bebidas alcohólicas informales fue de 274,000 hectolitros de alcohol equivalente (en adelante, HL LAE), según el Gráfico N° 7¹⁵. Analizando la evolución de dicho mercado se observa que entre el año 2012 y el año 2017 se redujo el volumen de bebidas alcohólicas informales en 20% (70.118 HL LAE).



Gráfico N° 7

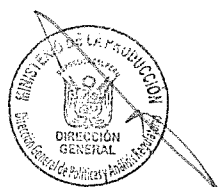
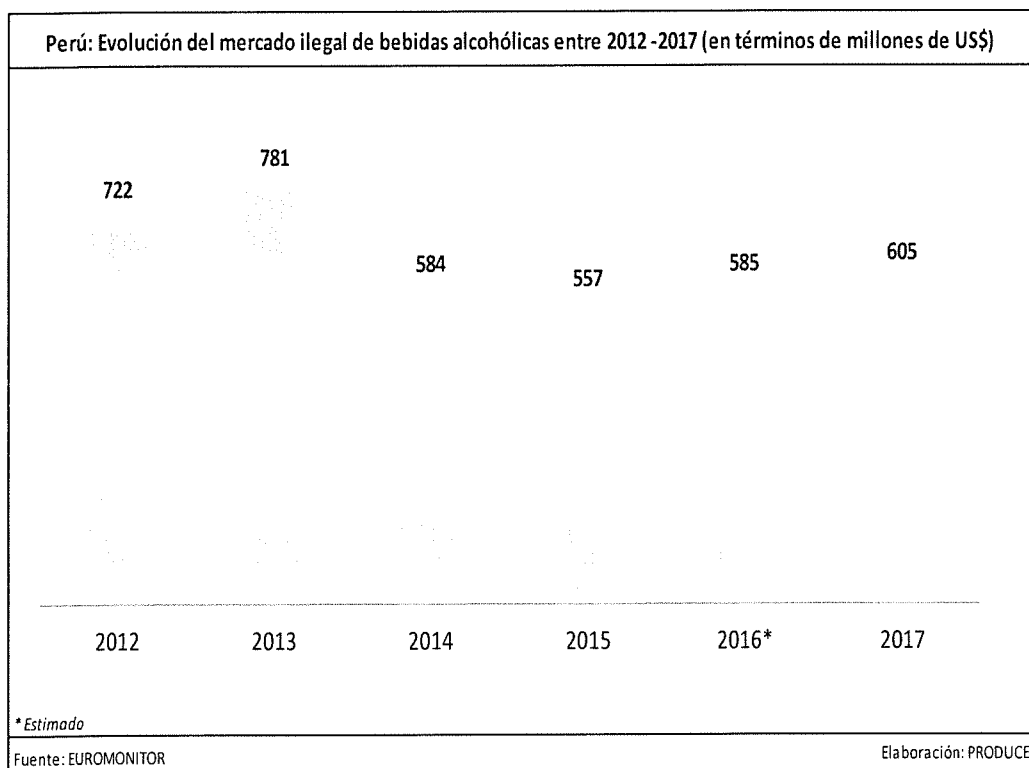


¹⁴ Estudio "Mercado de bebidas alcohólicas ilegales en seis países de Latinoamérica". Euromonitor, 2015.

¹⁵ La República. "Mercado ilegal de bebidas alcohólicas causó pérdidas al fisco por 74 millones de dólares en el 2017". 02 de octubre del 2018. En <https://larepublica.pe/sociedad/1330103-mercado-ilegal-bebidas-alcoholicas-causo-perdidas-fisco-74-millones-dolares-2017>

En términos monetarios, el mercado de bebidas alcohólicas ilegales fue de US\$ 605 millones, en el año 2017. Asimismo, analizando su evolución se observa que se redujo en 16% (en US\$ 117 millones) entre el año 2012 y el año 2017, tal como se muestra en el Gráfico N° 8.

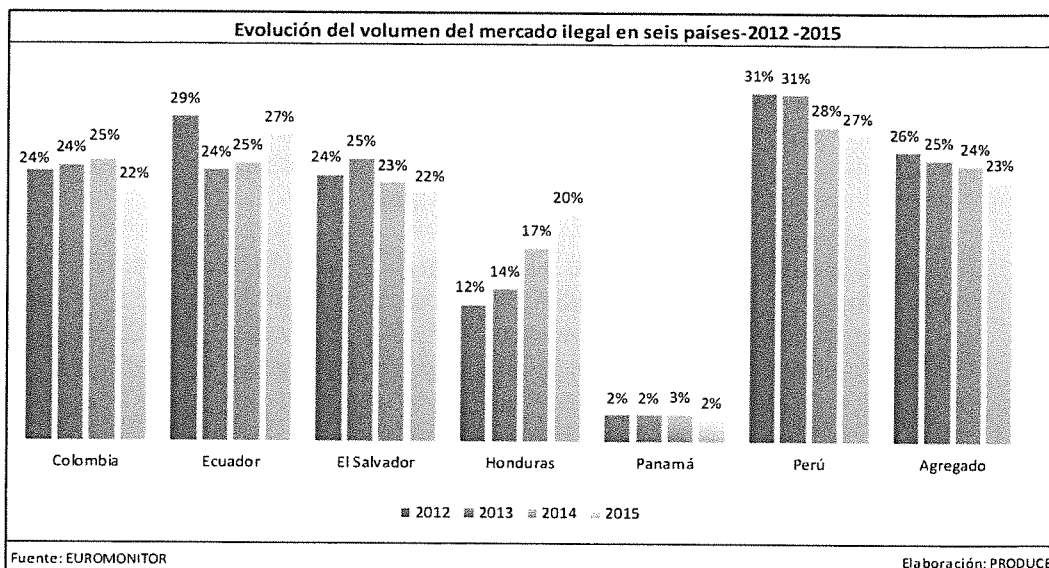
Gráfico N° 8



El estudio de Euromonitor también detalla que los principales factores de desarrollo del mercado ilegal son: (i) La falta de control sobre la comercialización de la materia prima; (ii) La carencia de oficiales; y, (iii) La corrupción en las zonas de frontera.

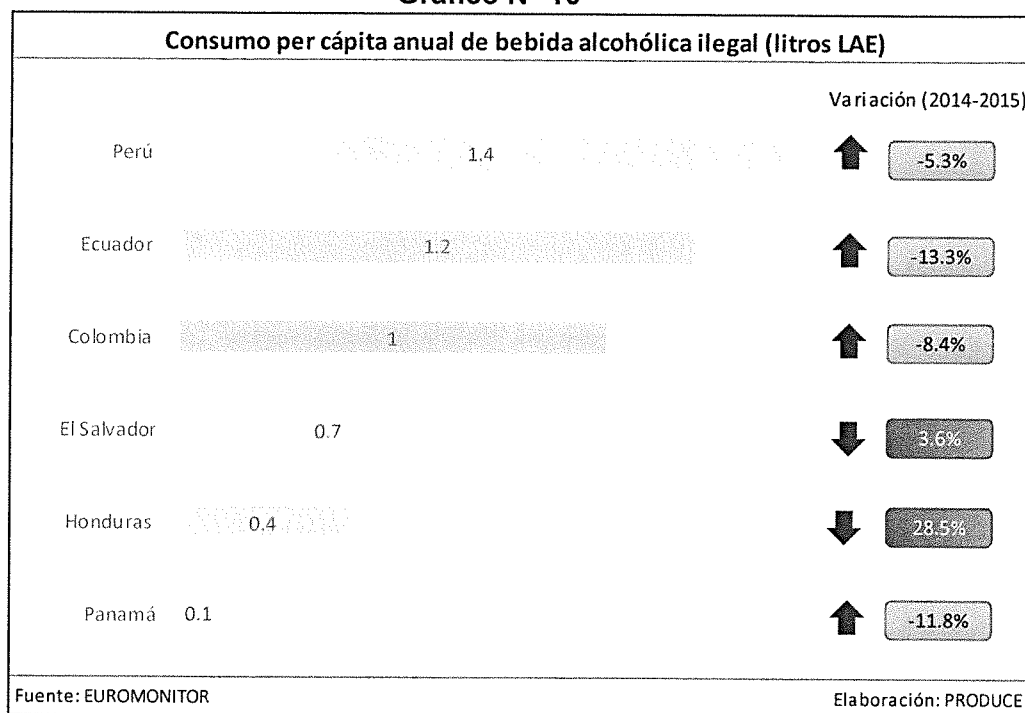
Cabe indicar que de acuerdo con el estudio efectuado por la consultora Euromonitor, durante los años 2011 a 2014 el consumo promedio de bebidas alcohólicas ilegales en el Perú fue de 30.8%. Sin embargo, en el año 2015, el 27% del licor que se consumió en el país a lo largo del año fue ilegal, siendo el país con el volumen más alto de alcohol ilegal en comparación a Ecuador, Colombia, El Salvador, Honduras y Panamá. No obstante, la disminución en este porcentaje es importante recalcar que nuestro país sigue siendo el mercado ilegal más grande del grupo analizado, posicionándose sobre el promedio del agregado (23%). Dicha comparación se puede apreciar mejor en el Gráfico N° 9.

Gráfico N° 9



Adicionalmente, conforme indica el Gráfico N° 10 que se presenta a continuación, para el caso del consumo promedio per cápita anual de bebidas alcohólicas ilegales, se observa que al año 2015, Perú lideró el consumo per cápita de bebida alcohólica ilegal con 1.4 litros, seguido por Ecuador y Colombia con un consumo de 1.2 litros y 1.0 litros per cápita, respectivamente. Asimismo, se advierte que otros 3 países han reducido sus niveles de consumo per cápita, respecto del año 2014, siendo Ecuador (-13.3%) y Panamá (-11.8%) aquellos donde la reducción relativa es mayor. En el caso del Perú, el consumo per cápita se redujo en 5.3%, respecto del año 2014.

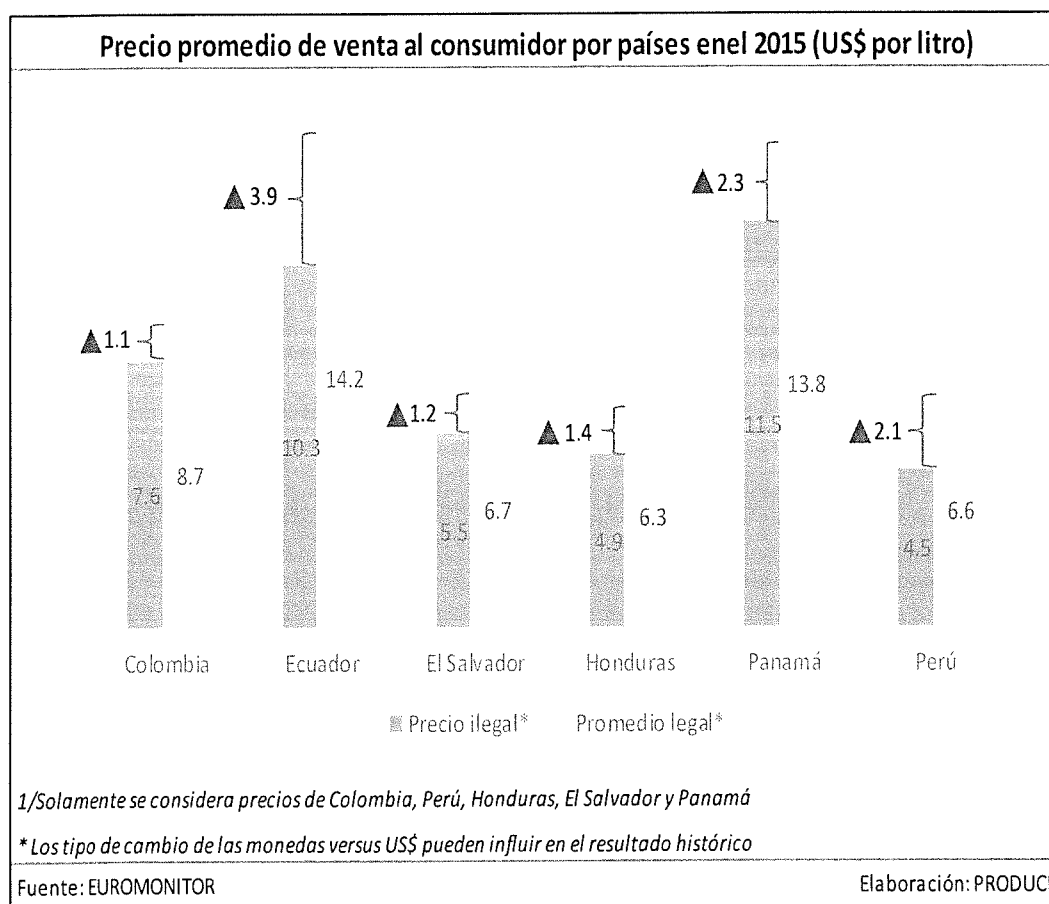
Gráfico N° 10



De otro lado, debe también considerarse que la ingesta de bebidas adulteradas o informales puede generar hasta 60 tipos de trastornos irreversibles a la salud, tales como ceguera irreversible, atrofia cerebral, demencia y muerte neuronal, úlcera y/o irritación del estómago y duodeno, reflujo gastroesofágico, entre otras enfermedades que llegan a causar la muerte de las personas¹⁶. Ello, en tanto este tipo de bebidas contienen más de 40 grados de alcohol, graduación sumamente elevada si se tiene en cuenta que una cerveza preparada utilizando insumos apropiados contiene entre 5 y 6 grados de alcohol.

Respecto al daño que le genera a la industria de bebidas alcohólicas formales, se observa que en el año 2015 existía una mayor brecha de precio de bebida legal e ilegal en Ecuador, seguido de Panamá y Perú, siendo de US\$ 3.9, US\$ 2.3 y US\$ 2.1 por litro, respectivamente, tal como se aprecia en el Gráfico N° 11:

Gráfico N° 11



Esta situación contribuye a un mayor consumo de bebida alcohólica adulterada por parte de la población en el país; lo cual a su vez representa una competencia desleal para las empresas formales, especialmente debido a que los productos informales son más baratos que aquellos producidos de manera formal¹⁷. Como

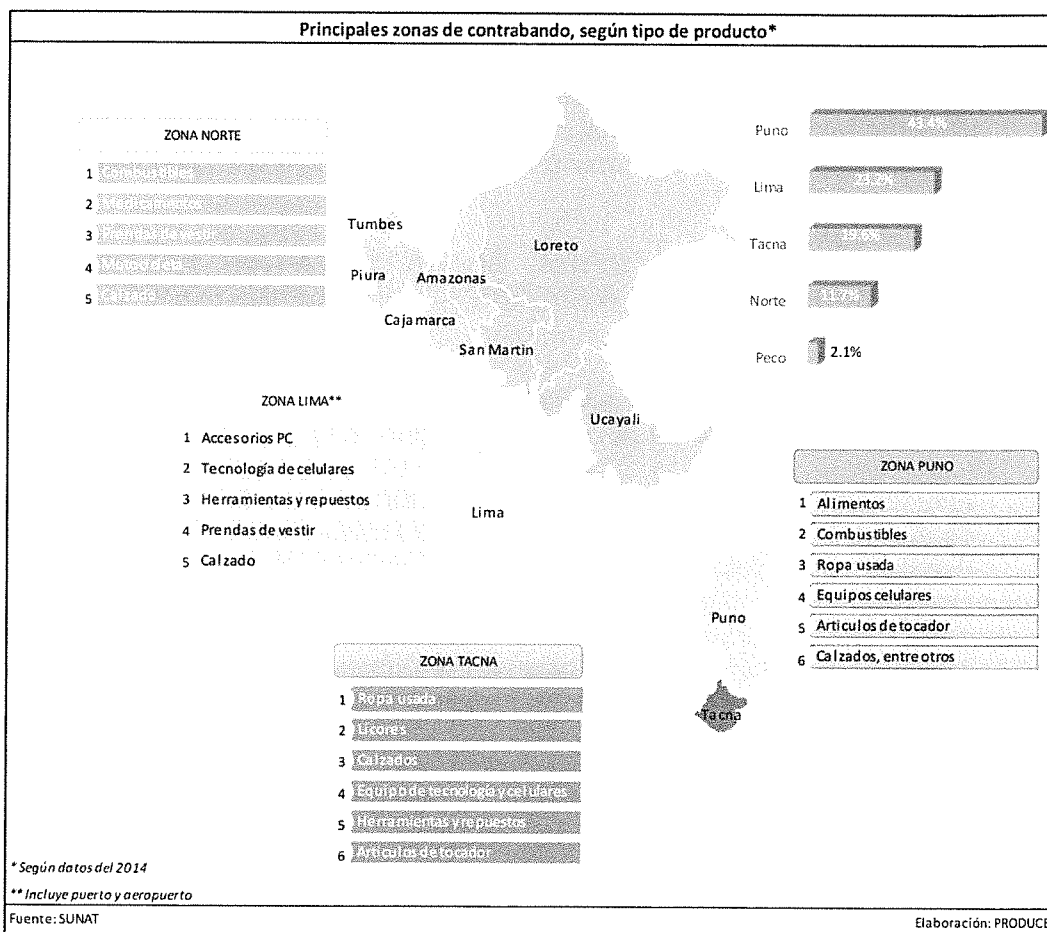
¹⁶ Agencia Andina. "Al menos 60 enfermedades causan consumo de bebidas alcohólicas informales". 31 de agosto de 2013. En: <http://andina.pe/agencia/noticia.aspx?id=472598>

¹⁷ Diario "El Comercio". "Tres de cada diez bebidas alcohólicas es de producción informal". 9 de junio de 2015. En: <https://elcomercio.pe/economia/peru/tres-diez-bebidas-alcoholicas-produccion-informal-192361>

consecuencia de lo identificado previamente, la industria de bebidas alcohólicas pierde alrededor de US\$ 584 millones al año¹⁸.

Por otro lado, de acuerdo con información de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (en adelante, la **SUNAT**), las bebidas alcohólicas ilegales de contrabando provienen, principalmente, de la región Tacna y, específicamente de la Zona Franca y Zona Comercial de Tacna (en adelante, **ZOFRATACNA**). Asimismo, la zona de mayor nivel de contrabando es Puno con el 43.4%, seguido de Lima y Tacna con el 23.2% y 19.6%, respectivamente (Ver Gráfico N° 12).

Gráfico N° 12



El contrabando, adulteración y producción informal de las bebidas alcohólicas contribuyen al elevado mercado de bebidas ilegales que existe en el país, lo cual ocasiona adicionalmente que el Estado deje de percibir aproximadamente US\$ 88 millones al año por impuestos no recaudados¹⁹.

¹⁸ Semana Económica. "Industria de bebidas alcohólicas pierde US\$584 millones al año por informalidad". 20 de junio de 2014. En: <http://semanaeconomica.com/articulo/sectores-y-empresas/consumo-masivo/192610-industria-de-bebidas-alcoholicas-pierde-us584-millones-por-informalidad/>

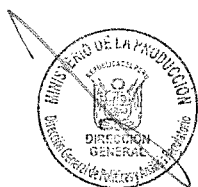
¹⁹ Diario Gestión. "Una de cada tres botellas de bebidas alcohólicas que se consume en el Perú es ilegal". 2 de noviembre 2015. En: <https://gestion.pe/economia/tres-botellas-bebidas-alcoholicas-consume-peru-ilegal-103946>

Por lo tanto, la existencia de un elevado mercado de bebidas alcohólicas ilegales genera daños a la industria y al Estado, siendo las pérdidas monetarias de alrededor de US\$ 672 millones en el año 2015. Asimismo, ocasiona el desprestigio de las marcas formales y genera competencia desleal en el mercado; y, adicionalmente, provoca trastornos irreversibles en la salud de la sociedad. Por ello, el Estado controla y fiscaliza las diversas actividades productivas que se realizan con alcohol etílico, al ser el principal insumo para la elaboración de bebidas alcohólicas; así como la comercialización de bebidas alcohólicas en el país.

A pesar de contar con un marco normativo que busca controlar las actividades con alcohol etílico y bebidas alcohólicas con la finalidad de evitar que se sigan produciendo y comercializando productos ilegales, el Perú sigue siendo el país con el volumen más alto de alcohol ilegal entre diversos países de Latinoamérica²⁰, generando graves problemas a la industria, al Estado y a la sociedad. Por lo tanto, es necesario realizar mejoras a la regulación vigente que permitan hacer más efectivo el control del alcohol etílico –principal insumo de las bebidas alcohólicas –, así como de la comercialización de bebidas alcohólicas en el país.

VI. ANÁLISIS DEL ESTADO ACTUAL DE LA SITUACIÓN FÁCTICA QUE SE PROPONE MODIFICAR Y DE LA NECESIDAD, VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD DEL PROYECTO NORMATIVO

6.1 Necesidad de precisión de las competencias de las autoridades encargadas del control y fiscalización del alcohol etílico



Al respecto, tal como se mencionó en los antecedentes de la presente exposición de motivos, con fecha 16 de septiembre de 2018 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1451, Decreto Legislativo que fortalece el funcionamiento de las entidades del Gobierno Nacional, del Gobierno Regional o del Gobierno Local, a través del cual se realizan precisiones a las competencias, regulaciones y funciones del gobierno nacional, del gobierno regional y gobierno local; norma que en su artículo 16 dispuso lo siguiente:

“Artículo 16.- Precisiones en los artículos 4, 13, 23, 28, 29 y la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29632 Ley para erradicar la elaboración y comercialización de bebidas alcohólicas informales, adulteradas o no aptas para el consumo humano

Precísase que en los artículos 4, 13, 23, 28, 29 y la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29632, Ley para erradicar la elaboración y comercialización de bebidas alcohólicas informales, adulteradas o no aptas para el consumo humano, cuando se hace referencia a las direcciones regionales de producción, estas comprenden también a las unidades de organización que hagan sus veces, del Gobierno Regional de Lima, del Gobierno Regional del Callao y de la Municipalidad Metropolitana de Lima.”

Sobre ello, la Exposición de Motivos del decreto legislativo antes mencionado refiere que, “se hace necesario realizar la precisión de que el Gobierno Regional de Lima, el Gobierno Regional del Callao y la Municipalidad de Lima Metropolitana

²⁰ De acuerdo al estudio realizado por Euromonitor.

cuentan con la competencia de tramitación de los procedimientos relacionados con el Registro Único de Usuarios y Transportistas de Alcohol Etílico, así como aquellas referidas a la fiscalización e imposición de sanciones (...)".

Es importante mencionar que dicha precisión resulta concordante con lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, vigente desde el año 2002; el cual establece, literalmente, lo siguiente:

"Artículo 65.- Capital de la República

La capital de la República no integra ninguna región. En la provincia de Lima las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima, la cual posee autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia regional y municipal. Toda mención contenida en la legislación nacional que haga referencia a los gobiernos regionales, se entiende también hecha a la Municipalidad Metropolitana de Lima, en lo que le resulte aplicable". (el subrayado nuestro)

Es de precisar que la disposición antes citada se encuentra contenida en una norma que forma parte del bloque de constitucionalidad, el cual -de acuerdo al Tribunal Constitucional- establece *"tanto la competencia material así como la competencia territorial, entre otros aspectos vinculados al tema, siendo la nota condicionante de la competencia estatal, la de ser indelegable, taxativa, razonable y proporcional"*²¹.

De esta manera, se aprecia la necesidad de establecer nuevas disposiciones reglamentarias que sean concordantes con las precisiones efectuadas mediante el artículo 16 del Decreto Legislativo N° 1451, a fin de evitar confusiones respecto de la autoridad encargada de la tramitación de los procedimientos administrativos creados en la Ley N° 29632.

De otro lado, es importante señalar que, el 25 de junio de 2020 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto de Urgencia N° 073-2020²², mediante el cual se facultó a PRODUCE, como ente rector del Sector Producción y competente en materia de ordenamiento de productos fiscalizados, en tanto dure la Emergencia Sanitaria a nivel nacional, para emitir los permisos correspondientes para la atención de solicitudes relacionadas con las actividades controladas sobre alcohol etílico, metílico y bebidas alcohólicas, en el ámbito de aquellos gobiernos regionales en los que todavía no se hubiere dado cumplimiento a lo dispuesto en la Ley N° 30261, Ley que modifica la Ley N° 28317, Ley de Control y Fiscalización de la Comercialización del Alcohol Metílico, así como en la Ley N° 29632, Ley para erradicar la elaboración y comercialización de bebidas alcohólicas informales, adulteradas o no aptas para el consumo humano, precisada por el Decreto Legislativo N° 1451, Decreto Legislativo que fortalece el funcionamiento de las entidades del Gobierno Nacional, del Gobierno Regional o del Gobierno Local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones.



²¹ Fundamento 5 de la sentencia del Tribunal Constitucional del 15 de febrero de 2005, recaída en el Expediente N° 0046-2004-PI/TC.

²² Decreto de Urgencia que faculta al Ministerio de la Producción a implementar mercados temporales frente a la emergencia sanitaria a consecuencia del COVID-19.

Asimismo, el Decreto de Urgencia N° 073-2020 precisó que la facultad previamente señalada, no exime a los gobiernos regionales, incluidos el Gobierno Regional del Callao, el Gobierno Regional de Lima, y la Municipalidad Metropolitana de Lima, a efectuar e implementar las adecuaciones correspondientes a fin de dar cumplimiento a la atención de procedimientos administrativos de su competencia referidos a las solicitudes de inscripción, actualización, cancelación, así como a efectuar su rol de control y fiscalización de las actividades con alcohol metílico, etílico y bebidas alcohólicas en cumplimiento con la Resolución Ministerial N° 060-2020-PRODUCE.

6.2 Necesidad de adecuación de las normas reglamentarias a la modificación efectuada mediante Decreto Legislativo N° 1449

Con fecha 16 de septiembre de 2018 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1449, el cual estableció como una medida de simplificación administrativa modificar el segundo y tercer párrafo del artículo 13 de la Ley N° 29632, Ley para erradicar la elaboración y comercialización de bebidas alcohólicas informales, adulteradas o no aptas para el consumo humano; del siguiente modo:

Texto original Ley N° 29632	Texto de la Ley N° 29632 modificado por el Decreto Legislativo N° 1449
Artículo 13.- Inscripción en el Registro Único de Usuarios y Transportistas de Alcohol Etílico Las personas naturales y jurídicas que realicen las actividades de producción de alcohol etílico, comercialización, transformación, importación, exportación, envase, reenvase y transporte de dicho insumo, incluyendo la producción de bebidas alcohólicas elaboradas con alcohol etílico, deben solicitar y obtener, previamente, su inscripción en el Registro Único ante la Dirección de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados del Ministerio de la Producción o las direcciones regionales de producción, según corresponda a la ubicación del domicilio legal de éstas. La inscripción en el Registro Único tiene vigencia de un (1) año, que debe ser renovada antes de su vencimiento por idéntico plazo. El reglamento establece el procedimiento de inscripción y renovación correspondiente. Mediante decreto supremo emitido por el Ministerio de la Producción se puede incorporar registros especiales de todas las operaciones que se efectúen con el alcohol etílico.	Artículo 13.- Inscripción en el Registro Único de Usuarios y Transportistas de Alcohol Etílico Las personas naturales y jurídicas que realicen las actividades de producción de alcohol etílico, comercialización, transformación, importación, exportación, envase, reenvase y transporte de dicho insumo, incluyendo la producción de bebidas alcohólicas elaboradas con alcohol etílico, deben solicitar y obtener, previamente, su inscripción en el Registro Único ante la Dirección de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados del Ministerio de la Producción o las direcciones regionales de producción, según corresponda a la ubicación del domicilio legal de éstas. <i>La inscripción en el Registro Único tiene vigencia indeterminada.</i> <i>El reglamento establece el procedimiento de inscripción correspondiente.</i> Mediante decreto supremo emitido por el Ministerio de la Producción se puede incorporar registros especiales de todas las operaciones que se efectúen con el alcohol etílico.

En ese sentido, considerando la modificación del artículo 13 de la Ley N° 29632, resulta necesario contar con una nueva norma reglamentaria que sea concordante con el Decreto Legislativo N° 1449 y que, por ende, no establezca disposiciones relacionadas con el procedimiento de renovación de la inscripción, que a la fecha no se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico nacional, al haberse modificado la norma que lo sustentaba; y, por tanto, no puede ser exigido a los administrados para la realización de sus actividades de manera formal, o puede inducir a error a las personas que deseen incursionar en la comercialización del alcohol etílico; lo que constituiría una afectación a los

principios de predictibilidad, confianza legítima y seguridad jurídica, pilares de un Estado de Derecho.

6.3 Falta de una determinación de sanciones concordante con el impacto generado por la comisión de las conductas infractoras

Un aspecto importante del Reglamento de la Ley N° 29632, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-2013-PRODUCE, es que se encarga de establecer las sanciones a imponer por la comisión de las conductas infractoras a causa del uso y transporte de alcohol etílico, tipificadas en el artículo 22 de la mencionada Ley.

No obstante ello, se ha podido apreciar que, en los casos de las conductas infractoras establecidas en los numerales 6 y 7 del artículo mencionado en el párrafo anterior ("la comercialización o suministro del alcohol etílico industrial o de segunda sin desnaturalizar" y "la elaboración de bebidas alcohólicas a base de alcohol etílico industrial o de segunda"), las sanciones establecidas en el reglamento actual (ascendentes a 3 Unidades Impositivas Tributarias para cada tipo infractor) no son concordantes con el impacto que este tipo de accionar genera en la salud de las personas.

Y es que debemos tener en consideración que el alcohol etílico industrial o de segunda es, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 3 de la Ley, aquel obtenido como subproducto del alcohol etílico y posee un alto contenido de aldehídos y ésteres. Así, al tratarse de un producto con una alta concentración de impurezas, su consumo podría causar hasta la muerte de aquellos que lo consumen.

Sin embargo, pese a ello, el reglamento actual establece multas fijas que deben ser impuestas de forma automática por la autoridad competente, lo cual no permite valorar las circunstancias especiales de cada uno de los casos que se pueden presentar al momento de determinar la sanción a imponer. Ello resulta importante, en tanto existen diversos aspectos como la intencionalidad, la gravedad del daño al interés público o el beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción, que pueden variar caso por caso.

Teniendo en cuenta lo antes mencionado, resulta necesario establecer sanciones considerando el principio de razonabilidad establecido en el numeral 3 del artículo 230 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **LPAG**)²³, a fin de contar con un marco normativo donde las sanciones sean graduales y permitan no sólo valorar el daño o impacto que genera la conducta infractora del usuario, sino también los aspectos particulares de la

²³ **LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

comisión de la conducta infractora; para asegurar que se apliquen multas que cumplan con la doble finalidad de la sanción: represiva y preventiva.

Adicionalmente a lo antes mencionado, es preciso tener en cuenta que el artículo 25 de la Ley N° 29632 establece, literalmente lo siguiente: *“tratándose de la elaboración y comercialización de bebidas alcohólicas informales, adulteradas o no aptas para el consumo humano, las multas se expresan en Unidades Impositivas Tributarias (UIT), que se establecen en el reglamento (...)”*. Asimismo, el artículo 29 de la misma norma precisa que *“en aplicación del artículo 199 de la Ley núm. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, el Ministerio de la Producción, las Direcciones Regionales de Producción, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) y las municipalidades distritales pueden imponer multas coercitivas por un monto que no supere el monto máximo de la multa prevista para las infracciones leves, frente al incumplimiento de las obligaciones accesorias a la sanción, impuestas en el procedimiento administrativo sancionador. El reglamento establece la temporalidad en la imposición de multas coercitivas, así como el monto de las mismas”*.

No obstante lo antes citado, se ha podido advertir que actualmente no se delimitan las sanciones que las municipalidades distritales deben imponer por la comisión de conductas infractoras relacionadas con las actividades de producción y comercialización de bebidas alcohólicas, ni tampoco se precisa el monto y la forma en cómo se deben dar las multas coercitivas; lo cual, para este último caso, ha impedido que la Administración pueda utilizar los medios habilitados por la Ley para poder presionar y exigir el cumplimiento de las multas impuestas.



6.4 Falta de disposiciones en materia de fiscalización

Otro problema detectado es que la normativa actual no establece disposiciones que faciliten una correcta fiscalización de las actividades con alcohol etílico, lo cual resulta sumamente gravoso si tenemos en cuenta la magnitud de la afectación a la salud de la población en general por la utilización de productos ilegales y el daño que se genera a la industria de bebidas alcohólicas formales en el país.

Como es de conocimiento, la actividad administrativa de fiscalización busca *“proteger los bienes jurídicos o el interés público, a través de la realización de actuaciones materiales o técnicas que llevan consigo la ejecución de actividades de supervisión, control, vigilancia e inspección, las cuales tienen capacidad para producir efectos jurídicos en el administrado”*²⁴.

La falta de disposiciones para una fiscalización más activa y que permita a las autoridades controlar efectivamente el cumplimiento de las disposiciones normativas, ha contribuido a que muchas empresas o personas naturales que realizan actividades económicas con alcohol etílico no se encuentren inscritas en el Registro Único, por lo que desarrollan sus actividades sin recibir la sanción por el incumplimiento de la regulación.

Por lo tanto, es necesario contar con disposiciones que permitan a las autoridades competentes realizar la actividad de fiscalización con una verificación más cercana a la realidad, desarrollando un estudio y control de la totalidad de

²⁴ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Guía práctica sobre la actividad administrativa de fiscalización. 2017. Pág. 14. En: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/08/Guia-de-Fiscalizaci%C3%B3n-08-08-2017.pdf>

personas que desarrollan actividades con alcohol étílico y no únicamente sobre aquellas que cuentan con inscripción vigente en el Registro Único o en el Registro de Comercializadores.

VII. NUEVO ESTADO QUE GENERA LA PROPUESTA Y DESARROLLO DEL (LOS) OBJETIVO(S) RELACIONADO(S) CON EL PROBLEMA IDENTIFICADO

La presente propuesta normativa buscar establecer un nuevo reglamento de la Ley N° 29632, Ley para erradicar la elaboración y comercialización de bebidas alcohólicas informales, adulteradas o no aptas para el consumo humano (en adelante, el **Nuevo Reglamento**), con la finalidad de: (i) precisar las competencias en materia de tramitación de procedimientos administrativos; (ii) reforzar el régimen de fiscalización y sanción; (iii) efectuar la simplificación administrativa de los procedimientos establecidos vinculados al control del alcohol étílico; (iv) incorporar y regular lo relacionado a la presentación de los reportes de alcohol étílico; y (v) establecer las sanciones por la comisión de conductas infractoras utilizando criterios de gradualidad y proporcionalidad.

7.1 Determinación de la autoridad competente y de las actividades controladas

Teniendo en consideración lo establecido en Ley N° 29632, Ley para erradicar la elaboración y comercialización de bebidas alcohólicas informales, adulteradas o no aptas para el consumo humano, así como en el Decreto Legislativo N° 1451, la propuesta de Nuevo Reglamento indica que las competencias allí reguladas en materia de procedimientos administrativos y fiscalización son ejercidas por PRODUCE, los gobiernos regionales y gobiernos locales, así como por la Municipalidad Metropolitana de Lima.



En esa línea, específicamente se establece que PRODUCE es el ente rector en la materia, siendo por ende el encargado de: i) Formular, conducir y realizar el seguimiento y evaluación de la política nacional multisectorial de control y fiscalización del alcohol étílico, para lo cual coordina y articula con las entidades públicas y privadas involucradas; ii) Formular, conducir y realizar el seguimiento y evaluación de los planes de control y fiscalización del alcohol étílico, para lo cual coordina y articula con las entidades públicas y privadas involucradas; iii) Implementar, mantener y brindar el soporte informático al Registro Único y al Registro de Comercializadores; iv) Formular y aprobar las disposiciones normativas complementarias relacionadas con el Registro Único y el Registro de Comercializadores, así como con el desarrollo de las actividades señaladas en los artículos 1 y 2 de la Ley N° 29632, en las materias de su competencia; v) Desarrollar acciones que permitan el fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales de los gobiernos regionales para el mejor desarrollo de sus funciones; vi) Realizar coordinaciones con los gobiernos regionales y los gobiernos locales a fin de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley N° 29632 y Nuevo Reglamento; y, vii) Velar por el cumplimiento de la Ley y las disposiciones del Nuevo Reglamento.

Asimismo, se indica que la DOPIF, o el órgano que haga sus veces, tiene a su cargo la implementación, así como el mantenimiento y soporte informático del Registro Único y del Registro de Comercializadores.

7.2 Reforzamiento del régimen de fiscalización y sanción

La propuesta normativa establece disposiciones respecto de cómo debe desarrollarse la actividad de fiscalización, así como los procedimientos administrativos sancionadores en caso: (i) las municipalidades distritales detecten la comisión de conductas calificadas como infractoras por el artículo 21 de la Ley N° 29632; y, (ii) los gobiernos regionales o la Municipalidad Metropolitana de Lima verifiquen alguna de las infracciones determinadas por el artículo 22 de la Ley N° 29632. Ello, se encuentra alineado a las disposiciones de los dos primeros párrafos del artículo 23 de la Ley N° 29632.

El Nuevo Reglamento adapta el marco normativo a fin de que sea concordante con las disposiciones contenidas en la LPAG.

De otro lado, respecto del procedimiento administrativo sancionador se precisa cómo se deben desarrollar las fiscalizaciones de campo, delimitando claramente el accionar tanto de las autoridades como de los propios administrados fiscalizados; a fin de tener reglas claras sobre el particular que eviten las actuaciones arbitrarias y desproporcionales de la autoridad administrativa. Así también, se establecen mandatos expresos de aspectos puntuales relacionados con la multa, tales como los supuestos para reducir la multa ante el reconocimiento de responsabilidad o en los casos en que se verifique un pronto pago de la sanción impuesta.

Esta modificación es concordante con el nuevo enfoque de simplificación administrativa establecido en la LPAG, la cual busca priorizar y fortalecer las acciones de fiscalización posterior.



7.3 Simplificación administrativa de los procedimientos vinculados al control del alcohol etílico

La normativa propuesta plantea la reducción de los PA relacionados con alcohol etílico, eliminando aquellos correspondientes a los Registros Especiales y los relacionados a la actualización, renovación de la inscripción, así como el de cancelación.

Al respecto, cabe mencionar que *“el proceso de simplificación de procedimientos va dirigido a identificar y realizar propuestas de mejora del diseño de los procedimientos vigentes en el ámbito de una determinada Administración Pública para que éstos, además de adecuarse a las necesidades existentes en cada momento, operen con la máxima economía y alcancen el mayor grado posible de eficacia y eficiencia, sin perjuicio del interés general, el principio de legalidad y las otras finalidades de la institución procedimental”*²⁵.

En ese sentido, se ha advertido la necesidad de reformular los procedimientos relacionados a los registros especiales establecidos en el marco normativo vigente, dado que un efectivo control orientado a erradicar la elaboración y comercialización de bebidas alcohólicas informales, adulteradas o no aptas para

²⁵ Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de España. Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General del Estado. 2014. Págs. 18 y 19.

En:

http://www.minhafa.gob.es/AreasTematicas/Gobernanza/simplifica/14_Manual_Simplificacion_Administrativa_y_reduccion_de_cargas_AGE.pdf

el consumo humano, no requiere la gestión de más autorizaciones, sino la optimización de mecanismos de información y fiscalización que permitan a la autoridad verificar el correcto cumplimiento de la regulación.

Por ello, teniendo en consideración los principios de celeridad y simplicidad señalados en los numerales 1.9 y 1.13, respectivamente, del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG²⁶, se propone la eliminación de los PA de autorización y cierre de Registros Especiales.

Asimismo, teniendo en cuenta que la inscripción en el Registro Único es el título habilitante para el desarrollo de actividades, y que este tipo de autorizaciones *"sirven de condicionantes al ejercicio de derechos subjetivos o la consolidación de intereses legítimos de los ciudadanos"* y *"responden a un sistema preventivo por el cual se corrobora que la iniciativa privada del particular (ejercicio de su libertad de empresa) cumple con la normativa vigente a efectos de poder llevarla a cabo y, además suponen una de las principales formas jurídicas por medio del cual se imponen limitaciones (...)"*²⁷, se aprecia que no resulta necesaria la implementación de actos administrativos adicionales para un desarrollo legal de la actividad.

Este cambio permitirá eliminar los tiempos de espera de los usuarios por la evaluación de procedimientos administrativos, la reducción de horas trámite, así como de los gastos de movilidad o traslado de la documentación a la autoridad competente.



Sin perjuicio de lo antes mencionado, la propuesta mantiene la obligación establecida en la normativa vigente respecto de la presentación de los movimientos diarios de alcohol etílico. De este modo, a través de las modificaciones a las disposiciones en materia de fiscalización, se refuerza dicha facultad con la finalidad de que la autoridad pueda, a través de los mecanismos legales establecidos, verificar que las personas desarrollan actividades con alcohol etílico cumpliendo con los parámetros establecidos en la legislación especial; sin que ello genere una doble carga a los administrados.

En esa línea, el cambio propuesto habilitará, además, un mejor control por parte de la autoridad administrativa, puesto que los nuevos usuarios tendrán la obligación de remitir sus informes de movimiento de alcohol etílico, sin que existan circunstancias en donde no sea posible su presentación en la forma y plazo requerido.

Adicionalmente, se ha creído conveniente mantener la calificación del PA de inscripción en el Registro Único como uno de evaluación previa y sujeto a silencio

²⁶ LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)

1.9. Principio de celeridad. - Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento. (...)

1.13. Principio de simplicidad. - Los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir. (...)

²⁷ FORNO, Xennia. "El Título Minero como Acto Administrativo Habilitante". En: Revista del Círculo de Derecho Administrativo N° 8. Lima: 2009.

administrativo negativo. Ello, en tanto se trata del procedimiento cuyo pronunciamiento final deviene en el título habilitante para el desarrollo de las actividades controladas con alcohol etílico y bebidas alcohólicas; las cuales, tal como previamente se explicó en la parte inicial de la presente exposición de motivos, tienen una incidencia directa en la salud de la población en general, dado los usos que se le puede dar a dichos productos.

En este punto debe precisarse que el numeral 34.1 del artículo 34 de la LPAG establece que la calificación del silencio negativo de los procedimientos administrativos es excepcional y se produce en la norma de creación o modificación del procedimiento, debiéndose sustentar técnica y legalmente su calificación en la exposición de motivos, precisándose la afectación al interés público y la incidencia en alguno de los bienes jurídicos tales como: salud, medio ambiente, recursos naturales, seguridad ciudadana, entre otros.

Como se indicó líneas arriba, las bebidas alcohólicas informales derivan principalmente del alcohol etílico; por lo que resulta necesario contar con mecanismos idóneos que permitan controlar las distintas etapas de la cadena comercial. Cabe mencionar que, de acuerdo con estudios realizados, la producción informal e ilícita de alcohol es común en los países de América Latina, de ahí que este mercado sea el responsable de la producción de insumos cuya calidad y seguridad no tenga un origen legal, trayendo como consecuencia -en el peor escenario- el envenenamiento por ingesta de bebidas que son mezcladas con diversos aditivos que pueden causar hasta la muerte.

Adicionalmente a ello, debemos señalar que el mecanismo de control previo que se desarrolla a través del procedimiento de inscripción en el Registro Único resulta mucho más eficaz para la salvaguarda del interés público y la salud de la población en general. Ello, en tanto permite a la autoridad administrativa identificar no solo quienes son aquellos que desarrollan actividades que pueden resultar perjudiciales para la vida de las personas, sino también cómo éstas son desarrolladas -en tanto deben especificar los establecimientos en donde ejercen sus actividades, así como detallar la manera en cómo pretenden ejercerlas-, lo cual permite al Estado disminuir el riesgo de posibles daños a la vida de las personas de forma previa a su ocurrencia.

Así, las medidas de protección no serían igual de eficaces si se considerara que el PA es uno calificado con silencio administrativo positivo, dado que el mapeo sobre el desarrollo de una actividad riesgosa no se desarrollaría sobre la totalidad de usuarios, sino únicamente sobre un muestreo en el marco de lo dispuesto en el artículo 32 de la LPAG²⁸, lo cual no permitiría proteger a la población de los riesgos que se podrían generar por el manipuleo del alcohol etílico.

²⁸ LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 32. Fiscalización posterior

32.1 Por la fiscalización posterior, la entidad ante la que es realizado un procedimiento de aprobación automática, evaluación previa o haya recibido la documentación a que se refiere el artículo 41; queda obligada a verificar de oficio mediante el sistema del muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones y de las traducciones proporcionadas por el administrado.

32.2 Tratándose de los procedimientos de aprobación automática y en los de evaluación previa en los que ha operado el silencio administrativo positivo, la fiscalización comprende no menos del diez por ciento (10%) de todos los expedientes, con un máximo de ciento cincuenta (150) expedientes por semestre. Esta cantidad puede incrementarse teniendo en cuenta el impacto que en el interés general, en la economía, en la seguridad o en la salud ciudadana pueda conllevar la ocurrencia de fraude o falsedad en la información, documentación o declaración presentadas. Dicha fiscalización debe efectuarse semestralmente de acuerdo a los lineamientos que para tal efecto dicta la Presidencia del Consejo de Ministros.



De ese modo, se reitera lo establecido en el artículo 34 de la LPAG, el cual señala que *“excepcionalmente, el silencio negativo es aplicable en aquellos casos en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público e incida en los siguientes bienes jurídicos: la salud (...)”*.

En esa misma línea, y por los mismos fundamentos, el Nuevo Reglamento propone que **el PA de inscripción en el Registro Único y el Registro de Comercializadores de Bebidas Alcohólicas**, sean también de evaluación previa y sujeto a silencio administrativo negativo.

Por ello, la propuesta presenta las siguientes calificaciones a los procedimientos contemplados en el Nuevo Reglamento:

Cuadro N° 1: Clasificación de Procedimientos

PROCEDIMIENTOS		EP o AA ²⁹	SAP o SAN ³⁰
1	Procedimiento para la inscripción en el Registro Único	Evaluación previa	SAN
2	Procedimiento para la inscripción en el Registro de Comercializadores	Evaluación previa	SAN

7.4 Incorporación de los reportes de alcohol etílico

Habiéndose determinado que los Registros Especiales regulados en el Decreto Supremo N° 005-2013-PRODUCE deben ser reformulados en el marco de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley N° 29632; y, considerando la necesidad de contar con disposiciones que permitan a la autoridad monitorear el desarrollo de las actividades con alcohol etílico que desarrollan los usuarios; resulta necesario eliminar toda referencia a estos instrumentos y establecer la obligación de emitir reportes que consignen los movimientos diarios del producto antes mencionado.

Es preciso tener en cuenta que los reportes que los administrados remitirán sobre sus movimientos diarios constituyen una fuente importante de información para las autoridades con competencia de fiscalización y sanción. Ello, considerando que dicha data permite controlar y conocer el origen y destino final del alcohol etílico; y, de este modo, se puede evitar que el mismo sea utilizado para el



32.3 En caso de comprobar fraude o falsedad en la declaración, información o en la documentación presentada por el administrado, la entidad considerará no satisfecha la exigencia respectiva para todos sus efectos, procediendo a declarar la nulidad del acto administrativo sustentado en dicha declaración, información o documento; e imponer a quien haya empleado esa declaración, información o documento una multa en favor de la entidad de entre cinco (5) y diez (10) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago; y, además, si la conducta se adecua a los supuestos previstos en el Título XIX Delitos contra la Fe Pública del Código Penal, ésta deberá ser comunicada al Ministerio Público para que interponga la acción penal correspondiente.

32.4 Como resultado de la fiscalización posterior, la relación de administrados que hubieren presentado declaraciones, información o documentos falsos o fraudulentos al amparo de procedimientos de aprobación automática y de evaluación previa, es publicada trimestralmente por la Central de Riesgo Administrativo, a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, consignando el Documento Nacional de Identidad o el Registro Único de Contribuyente y la dependencia ante la cual presentaron dicha información. Las entidades deben elaborar y remitir la indicada relación a la Central de Riesgo Administrativo, siguiendo los lineamientos vigentes sobre la materia. Las entidades están obligadas a incluir de manera automática en sus acciones de fiscalización posterior todos los procedimientos iniciados por los administrados incluidos en la relación de Central de Riesgo Administrativo.

²⁹ Evaluación previa (EP) o aprobación automática (AA).

³⁰ Silencio administrativo positivo (SAP) o silencio administrativo negativo (SAN).

desarrollo de bebidas alcohólicas informales, adulteradas o no aptas para el consumo humano.

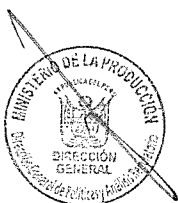
7.5 Sanciones por la comisión de conductas infractoras

a) Infracciones y calificaciones previstas por la regulación

La Ley N° 29632 establece en el artículo 21 las tres infracciones vinculadas a las actividades de elaboración y comercialización de bebidas alcohólicas informales, adulteradas o no aptas para el consumo humano³¹. Asimismo, califica a dos de dichas infracciones como muy graves y a una de ellas como grave, tal como se muestra a continuación:

Cuadro N° 2: Clasificación de Tipo infractor e infracciones de la Ley N° 29632 vinculadas a actividades de elaboración y comercialización

TIPO INFRACTOR	CALIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES
Numeral 1 del artículo 21 de la Ley N° 29632: La fabricación, elaboración, manipuleo, mezcla, transformación, preparación, acondicionamiento, envase, reenvase, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, expendio, suministro, importación y/o exportación de bebidas alcohólicas informales, adulteradas o no aptas para el consumo humano.	Muy grave
Numeral 2 del artículo 21 de la Ley N° 29632: El comercio informal de bebidas alcohólicas.	Grave
Numeral 3 del artículo 21 de la Ley N° 29632: La fabricación, elaboración, manipuleo, mezcla, transformación, preparación, acondicionamiento, envase, reenvase, almacenamiento, comercialización, distribución, expendio y suministro de bebidas alcohólicas en establecimientos que, a pesar de no realizar actividad informal, no cumplen con las condiciones y requisitos sanitarios que garantizan la salubridad e inocuidad del producto, o	Muy grave



³¹ LEY N° 29632, LEY PARA ERRADICAR LA ELABORACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS INFORMALES, ADULTERADAS O NO APTAS PARA EL CONSUMO HUMANO

Artículo 21.- Responsabilidad debido a la elaboración y comercialización de bebidas alcohólicas informales, adulteradas o no aptas para el consumo humano

Incurrir en responsabilidad administrativa las personas naturales o jurídicas que, por acción u omisión, realizan hechos constitutivos de infracción. Son infracciones administrativas debido a la elaboración y comercialización de bebidas alcohólicas informales, adulteradas o no aptas para el consumo humano, las siguientes:

1. La fabricación, elaboración, manipuleo, mezcla, transformación, preparación, acondicionamiento, envase, reenvase, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, expendio, suministro, importación y exportación de bebidas alcohólicas informales, adulteradas o no aptas para el consumo humano.

2. El comercio informal de bebidas alcohólicas.

3. La fabricación, elaboración, manipuleo, mezcla, transformación, preparación, acondicionamiento, envase, reenvase, almacenamiento, comercialización, distribución, expendio y suministro de bebidas alcohólicas en establecimientos que, a pesar de no realizar actividad informal, no cumplen con las condiciones y requisitos sanitarios que garantizan la salubridad e inocuidad del producto, o que no cuentan con los permisos o autorizaciones necesarios para realizar tales actividades.

Las infracciones previstas en los numerales 1 y 3 constituyen infracciones muy graves. La prevista en el numeral 2 constituye infracción grave.

que no cuentan con los permisos o autorizaciones necesarios para realizar tales actividades.	
--	--

De otro lado, la Ley N° 29632 precisa en el artículo 22, las siete infracciones vinculadas al uso y transporte de alcohol etílico³², de las cuales una ha sido derogada tácitamente, al estar referida a la omisión de efectuar la renovación de la inscripción en el Registro Único antes de su fecha de vencimiento; ello, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1449, puesto que los usuarios de alcohol etílico ya no tienen la obligación de renovar su inscripción en el referido registro, al tener ahora una vigencia indeterminada.

De las seis infracciones vigentes, tres han sido calificadas como muy graves, una como grave y dos como leves, de acuerdo con el siguiente detalle:

Cuadro N° 3: Clasificación de Tipo infractor e infracciones de la Ley N° 29632 vinculadas al uso y transporte de alcohol etílico

TIPO INFRACTOR	CALIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES
Numeral 1 del artículo 22 de la Ley N° 29632: La omisión de inscripción en el Registro Único de manera previa al inicio de actividades de producción de bebidas alcohólicas a base de alcohol etílico, comercialización, transformación, importación, exportación, envase, reenvase y transporte de dicho insumo.	Muy grave
Numeral 3 del artículo 22 de la Ley N° 29632: El incumplimiento de la obligación de verificar las solicitudes de pedido de compra de alcohol etílico.	Leve
Numeral 4 del artículo 22 de la Ley N° 29632: El incumplimiento de la obligación de verificar que la persona que vende el producto se encuentra debidamente registrada en el Registro Único.	Leve
Numeral 5 del artículo 22 de la Ley N° 29632:	Grave



³² LEY N° 29632, LEY PARA ERRADICAR LA ELABORACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS INFORMALES, ADULTERADAS O NO APTAS PARA EL CONSUMO HUMANO
Artículo 22.- Responsabilidad a causa del uso y el transporte de alcohol etílico
 Incurren en responsabilidad administrativa las personas naturales o jurídicas que, por acción u omisión, realizan hechos constitutivos de infracción. Son infracciones administrativas a causa del uso y el transporte de alcohol etílico, las siguientes:
 1. La omisión de inscripción en el Registro Único de manera previa al inicio de actividades de producción de bebidas alcohólicas a base de alcohol etílico, comercialización, transformación, importación, exportación, envase, reenvase y transporte de dicho insumo.
 2. La omisión de renovación de la inscripción en el Registro Único antes de su fecha de vencimiento. Si la renovación se efectúa después de transcurridos los primeros treinta (30) días desde la fecha de vencimiento de la referida inscripción, se atribuye la infracción descrita en el numeral 1.
 3. El incumplimiento de la obligación de verificar las solicitudes de pedido de compra de alcohol etílico.
 4. El incumplimiento de la obligación de verificar que la persona que vende el producto se encuentra debidamente registrada en el Registro Único.
 5. La no presentación a la autoridad de la constancia de inscripción en el Registro Único durante el tránsito del referido producto dentro del territorio nacional.
 6. La comercialización o suministro de alcohol etílico industrial o de segunda sin desnaturalizar.
 7. La elaboración de bebidas alcohólicas a base de alcohol etílico industrial o de segunda.
 Las infracciones previstas en los numerales 1, 6 y 7 constituyen infracciones muy graves. Las previstas en los numerales 2 y 5 constituyen infracciones graves. Las previstas en los numerales 3 y 4 constituyen infracciones leves.

La no presentación a la autoridad de la constancia de inscripción en el Registro Único durante el tránsito del alcohol etílico dentro del territorio nacional.	
Numeral 6 del artículo 22 de la Ley N° 29632: La comercialización o suministro de alcohol etílico industrial o de segunda sin desnaturalizar.	Muy grave
Numeral 7 del artículo 22 de la Ley N° 29632: La elaboración de bebidas alcohólicas a base de alcohol etílico industrial o de segunda.	Muy grave

En tal sentido, la propuesta normativa establece los límites a las nueve infracciones vigentes de la Ley N° 29632 (tres del artículo 21 y seis del artículo 22).

b) Fórmula propuesta para la determinación de las multas

Siguiendo esquemas de otras entidades públicas (como el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI³³ o el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA³⁴), la propuesta normativa considera que, a efectos de que las multas propuestas cumplan efectivamente con desincentivar las conductas sancionadas por la Ley N° 29632, es necesario que tanto el infractor como otros administrados asuman que la sanción colocará a los infractores en una situación peor que la posición en la que estarían si no hubieran cometido la infracción. Por ello, los administrados no deben tener la expectativa que obtendrán un beneficio si dejan de cumplir la regulación; y, por tanto, un buen punto de partida es considerar como objeto eliminar los beneficios ilícitos que se derivan de incumplir la normativa.

En tal sentido, se propone una fórmula para la determinación de las multas, cuya metodología para su cálculo se encuentra detallada en el Anexo 1. Asimismo, el Anexo 2 desarrolla la metodología para la determinación del beneficio ilícito y el cálculo del indicador denominado “Factor Agravante entre Probabilidad de Detección”.

VIII. CONTENIDO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

Del contenido del Decreto Supremo

La fórmula normativa del Decreto Supremo que aprueba el Nuevo Reglamento consta de tres (03) artículos, tres (03) Disposiciones Complementarias Finales y una (01) Disposición Complementaria Derogatoria.

Los artículos 1, 2 y 3 disponen la aprobación del Nuevo Reglamento, su publicación y el refrendo del mismo, respectivamente. En cuanto a las disposiciones complementarias finales, la primera establece que el Nuevo Reglamento entra en vigencia a los seis (6) meses posteriores a su publicación en el diario oficial El Peruano; la segunda, señala que el Ministerio de la Producción en un plazo máximo

³³ Ver: “Propuesta metodológica para la determinación de multas en el Indecopi”. INDECOPI: 2013.
En: <https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/196933/DocTrabN01-2012V13.pdf/47a678b6-22ec-405a-be90-8cd4f93ae335>

³⁴ Ver: “Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de las sanciones”. OEFA: 2013
En: https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=6857

de treinta (30) días hábiles contado a partir del día siguiente de la publicación del Nuevo Reglamento en el diario oficial El Peruano, aprueba los formatos a que hace referencia dicho cuerpo normativo, a través de una resolución directoral expedida por la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio del Viceministerio de MYPE e Industria; y la tercera dispone que el Ministerio de la Producción actualiza anualmente mediante resolución ministerial, la Metodología alternativa para la determinación del beneficio ilícito y el Cálculo del Indicador denominado "Factor Agravante entre Probabilidad de Detección" contenidas en el Anexo 2 que forma parte del Reglamento aprobado en el artículo 1 del Decreto Supremo.

Finalmente, la Única Disposición Complementaria Derogatoria dispone la derogación del Decreto Supremo N° 005-2013-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29632, Ley para erradicar la elaboración y comercialización de bebidas alcohólicas informales, adulteradas o no aptas para el consumo humano, a la entrada en vigencia del presente Decreto Supremo.

Del contenido del Nuevo Reglamento

La fórmula normativa del Nuevo Reglamento consta de cincuenta y ocho (58) artículos, divididos en tres (3) títulos, así como tres (3) Disposiciones Complementarias Finales, dos (2) Disposiciones Complementarias Transitorias y dos (2) anexos.

Sobre las Disposiciones Generales

El objeto del Nuevo Reglamento es establecer las disposiciones reglamentarias de la Ley N° 29632, a fin de ejecutar las acciones de control, fiscalización y sanción vinculadas a la producción o ingreso al país de alcohol etílico hasta su destino final, así como evitar la fabricación, comercialización y consumo de bebidas alcohólicas informales, adulteradas o no aptas para el consumo humano.

En ese sentido, las disposiciones contenidas en el Nuevo Reglamento son de aplicación para:

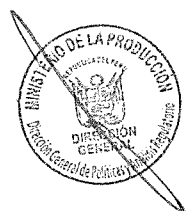
- PRODUCE;
- El Ministerio de Salud;
- El Ministerio de Transportes y Comunicaciones;
- El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo;
- El Ministerio del Interior, a través de la Policía Nacional del Perú;
- El Ministerio Público
- La SUNAT;
- Los gobiernos regionales y gobiernos locales en el ámbito de sus respectivas circunscripciones territoriales; y,
- Las personas naturales o jurídicas que desarrollen en el territorio nacional, las actividades de: (a) producción, comercialización, transformación, importación, exportación, envasado, reenvasado y transporte de alcohol etílico; y (b) fabricación, elaboración, manipuleo, mezcla, transformación, preparación, acondicionamiento, envase, reenvase, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, expendio, suministro, importación y exportación de bebidas alcohólicas.

Para la aplicación del Nuevo Reglamento se ha considerado necesario establecer las siguientes definiciones (artículo 5):



- **Acondicionamiento:** Disponer las bebidas alcohólicas para su almacenamiento, transporte o expendio.
- **Acta de fiscalización:** Documento en el cual se registran los hallazgos verificados durante la fiscalización de campo y los medios probatorios que los sustentan, así como aquella información relevante vinculada a la fiscalización.
- **Alcohol etílico:** Producto definido por el numeral 1 del artículo 3 de la Ley N° 29632, Ley para erradicar la elaboración y comercialización de bebidas alcohólicas informales, adulteradas o no aptas para el consumo humano, y por el artículo 9 del presente reglamento.
- **Almacenamiento:** Acción por la cual se dispone una o más bebidas alcohólicas dentro de un almacén, cámara frigorífica o refrigeradora u otro lugar que la contenga, preservando sus características.
- **Bebida alcohólica:** Producto definido por el numeral 4 del artículo 3 de la Ley N° 29632, Ley para erradicar la elaboración y comercialización de bebidas alcohólicas informales, adulteradas o no aptas para el consumo humano.
- **Comercialización:** Actividad que comprende la venta o cualquier clase de transacción comercial directa o indirecta de alcohol etílico o de bebidas alcohólicas.
- **Consumidor final de alcohol etílico:** Es la persona natural o jurídica que adquiere alcohol etílico en beneficio propio o de su grupo familiar o social para utilizarlo en actividades distintas a la actividad empresarial. Dicha utilización no incluye el consumo humano de bebidas alcohólicas.
- **Consumidor final de bebidas alcohólicas:** Es la persona natural o jurídica que adquiere bebidas alcohólicas únicamente para consumo humano, en beneficio propio o de su grupo familiar o social, según corresponda.
- **Distribuidor:** Es la persona natural o jurídica que comercializa el alcohol etílico en presentaciones o envases a personas naturales o jurídicas que pueden o no ser consumidores finales de alcohol etílico, así como de bebidas alcohólicas.
- **Domicilio legal:** Es el lugar fijado por una persona natural o jurídica para efectos de la inscripción en el Registro Único o en el Registro de Comercializadores.
- **Elaboración de bebidas alcohólicas a base del alcohol etílico:** Proceso y desarrollo por el cual se produce una bebida alcohólica para el consumo humano, utilizando el alcohol etílico como insumo o cualquier otra bebida alcohólica obtenida a partir de la mezcla de dos o más bebidas alcohólicas.
- **Envasado y/o reenvasado del alcohol etílico:** Acción mediante la cual se vierte el alcohol etílico en envases, sin alterar la concentración porcentual, a fin de ser destinado a una actividad económica.
- **Envasado de bebidas alcohólicas:** Acción mediante la cual se introduce la bebida alcohólica en envases inocuos y de primer uso aptos para contener estas bebidas. Las bebidas alcohólicas destinadas para el consumo final no deben ser objeto de reenvasado ni servirse para su comercialización posterior.





- **Envase de bebidas alcohólicas:** Es todo recipiente de material inocuo que contiene y está en contacto directo con el producto, con la finalidad de protegerlo de su deterioro, contaminación o adulteración y de facilitar su manipulación durante el proceso de venta como producto terminado. También se le denomina "envase primario".
- **Establecimiento:** Es el lugar o espacio físico donde se realiza la elaboración, manipulación, mezcla, transformación, preparación, acondicionamiento, envase, reenvase, almacenamiento, comercialización, distribución, expendio y/o suministro de bebidas alcohólicas; así como en donde se desarrollan las actividades de producción, comercialización, importación, exportación, transformación, envasado y/o reenvasado de alcohol etílico.
- **Expendio de bebidas alcohólicas:** Es la entrega, de forma gratuita o luego del pago de una contraprestación, bajo cualquier modalidad, al consumidor final de bebidas alcohólicas.
- **Exportación:** Es el envío de alcohol etílico o bebidas alcohólicas hacia territorio extranjero, a través de cualquier régimen u operación aduanera.
- **Fabricación de bebidas alcohólicas:** Proceso por el cual se obtiene bebidas alcohólicas para consumo humano, y ser comercializado, independientemente de cuál sea su volumen de fabricación o la tecnología empleada.
- **Hallazgo:** Hecho detectado durante las acciones de fiscalización, relacionado al presunto incumplimiento de las obligaciones fiscalizables que debe ser consignado en el acta de fiscalización.
- **Importación:** Es el ingreso al territorio nacional de alcohol etílico o bebidas alcohólicas, a través de cualquier régimen u operación aduanera.
- **Manipulación de bebidas alcohólicas:** Es el manejo o trabajo de bebidas alcohólicas con las manos o con algún instrumento, con fines ilícitos, tales como la adulteración de dichas bebidas.
- **Mezcla de bebidas alcohólicas:** Es la operación que consiste en incorporar a una bebida alcohólica:
 - a) alcohol etílico
 - b) otra bebida alcohólica
 - c) cualquier otro tipo de bebidas
- **Preparación de bebidas alcohólicas:** Actividad por la cual se adiciona a una o más bebidas alcohólicas otros ingredientes o aditivos permitidos.
- **Producción del alcohol etílico:** Es la obtención del alcohol etílico a partir de la fermentación y destilación de mostos de materias primas, o bien de líquidos alcohólicos de origen agrícola. Asimismo, comprende a la obtención del alcohol etílico por síntesis o por extracción, separación, purificación u otros métodos de un producto natural, con o sin ayuda de reacciones químicas. El nivel de pureza y concentración de congenéricos del alcohol determina su uso final, tanto para el consumo humano o como para uso industrial.

- **Suministro de bebidas alcohólicas:** Abastecer o proporcionar o expender bebidas alcohólicas a personas naturales o jurídicas.
- **Transformación del alcohol etílico:** Proceso mediante el cual se emplea el alcohol etílico para obtener un producto final. Tales como:
 - a) La elaboración de bebidas alcohólicas elaboradas a base alcohol etílico.
 - b) La producción propia o por encargo de un insumo o producto no controlado por la Ley y el presente reglamento.
 - c) La limpieza y desinfección de operarios, maquinarias, equipos y materiales, el mantenimiento de áreas, la asepsia de establecimientos públicos y privados y otras actividades en las cuales se agote; siempre y cuando la adquisición y/o uso trimestral de alcohol etílico sea superior a 300 litros.
- **Transporte de alcohol etílico o bebidas alcohólicas:** Es el servicio que se brinda a fin de trasladar de un Usuario a otro Usuario, alcohol etílico o bebidas alcohólicas que no son de su propiedad. En el caso del transporte del alcohol etílico, es aplicable lo previsto en el Decreto Supremo N° 021-2008-MTC, que aprueba el Reglamento Nacional de Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos o normas que lo sustituyan. Este servicio también comprende a los usuarios que trasladan alcohol etílico o bebidas alcohólicas que son de su propiedad.
- **Usuario:** Es la persona natural o jurídica que realiza actividades sujetas a control, fiscalización y sanción relacionadas con alcohol etílico y/o bebidas alcohólicas.
- **Usuario del Registro Único:** Es la persona natural o jurídica que realiza actividades de producción, comercialización, transformación, importación, exportación, envasado, reenvasado y/o transporte de alcohol etílico, inscrita en el Registro Único.
- **Usuario del Registro de Comercializadores:** Es la persona natural o jurídica que, comercializa, distribuye, importa y exporta bebidas alcohólicas inscrita en el Registro correspondiente.



Adicionalmente, el Nuevo Reglamento en su artículo 6 contempla abreviaturas y siglas que se utilizan a lo largo del texto normativo, conforme se detalla a continuación:

- **DGPARG:** Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio del Despacho Viceministerial de MYPE e Industria del Ministerio de la Producción, o el órgano que haga sus veces.
- **DOPIF:** Dirección de Ordenamiento de Productos Industriales y Fiscalizados de la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio del Despacho Viceministerial de MYPE e Industria del Ministerio de la Producción, o el órgano que haga sus veces.
- **LEY:** Ley N° 29632, Ley para erradicar la elaboración y comercialización de bebidas alcohólicas informales, adulteradas o no aptas para el consumo humano.
- **LPAG:** Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- **PRODUCE:** Ministerio de la Producción.
- **Registro Único:** Es el Registro Único de Usuarios y Transportistas de Alcohol Etílico.

- **Registro de Comercializadores:** Es el Registro de Comercializadores de Bebidas Alcohólicas.
- **SUNAT:** Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria.

Por otro lado, en el artículo 7 del Nuevo Reglamento se establece que PRODUCE tiene las siguientes funciones:

- Implementar, mantener y brindar el soporte informático al Registro Único y al Registro de Comercializadores.
- Formular y aprobar las disposiciones normativas complementarias relacionadas con el Registro Único y el Registro de Comercializadores, así como con el desarrollo de las actividades señaladas en los artículos 1 y 2 de la Ley, en las materias de su competencia.
- Desarrollar acciones que permitan el fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales de los gobiernos regionales para el mejor desarrollo de sus funciones.
- Realizar coordinaciones con los gobiernos regionales y los gobiernos locales a fin de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley y el presente reglamento.

En cuanto a la autoridad administrativa competente, el artículo 8 del Nuevo Reglamento precisa que los gobiernos regionales, a través de las Direcciones Regionales de la Producción o el órgano que haga sus veces; y en el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima a través del Gobierno Regional Metropolitano de Lima o la entidad que haga a sus veces, se constituyen en la Autoridad Administrativa para efectos de las disposiciones contenidas en el Nuevo Reglamento. Por su parte, el artículo 9 desarrolla la definición de alcohol etílico.

Sobre el Registro Único de Usuarios y Transportistas de Alcohol Etílico

Respecto al Registro Único, el artículo 10 del Nuevo Reglamento define al Registro Único como el padrón centralizado y sistematizado de Usuarios de alcohol etílico a nivel nacional. Por su parte, el artículo 11 establece que PRODUCE, a través de la DOPIF, tiene a su cargo la implementación, así como el mantenimiento y soporte informático de dicho registro y que la autoridad administrativa es la encargada de actualizar permanentemente el Registro Único. Asimismo, se indica que PRODUCE y la autoridad administrativa desarrollan mecanismos de coordinación que permitan asegurar el funcionamiento adecuado del citado registro, el cual debe estar actualizado y disponible en el portal institucional de PRODUCE, asimismo la Autoridad Administrativa puede sugerir a PRODUCE la incorporación de mejoras y/o la posibilidad que se emitan reportes en el sistema informático del Registro Único. La DOPIF, evalúa las propuestas de mejoras y/o la posibilidad que el sistema informático del Registro Único emita reportes y, en caso sean pertinentes, las canaliza para su realización.

Además, el artículo 12 del Nuevo Reglamento señala que el Registro Único contiene información sobre la identificación del usuario consignada en la solicitud de inscripción en el Registro Único y en las posteriores actualizaciones, así como el domicilio legal, la información de las actividades que se desarrolla con alcohol etílico y de corresponder, los datos del informe técnico; mientras que el artículo 13 refiere que las personas naturales o jurídicas deben solicitar su inscripción en el Registro Único ante la Autoridad Administrativa que corresponda a la ubicación de su domicilio legal, de forma previa al desarrollo de las actividades señaladas en el artículo 13 de la Ley N° 29632, señalando que la inscripción constituye título habilitante.



En cuanto al procedimiento para la inscripción en el Registro Único, el artículo 14 del Nuevo Reglamento refiere que la persona natural o jurídica debe presentar una solicitud, de acuerdo con el formato establecido por PRODUCE, precisando la dirección del domicilio legal y de los establecimientos donde se desarrollará la actividad con alcohol etílico, las actividades con alcohol etílico que se desarrollarán en los establecimientos y el número de la Licencia de Funcionamiento de cada uno de los establecimientos. En el caso que se desarrollen actividades de producción (aplicable al productor nacional) y/o transformación, debe presentarse, adicionalmente a la solicitud, un informe técnico suscrito por un ingeniero industrial o ingeniero químico colegiado y habilitado, de acuerdo con el formato establecido por PRODUCE.

Cabe indicar que dicha disposición es acorde con lo establecido en el literal b) del artículo 1) de la Ley N° 28858, Ley que complementa la Ley N° 16053, Ley que autoriza a los Colegios de Arquitectos del Perú y al Colegio de Ingenieros del Perú para supervisar a los profesionales de arquitectura e ingeniería de la República³⁵.

Asimismo, se establece que la persona natural o jurídica que desarrolla actividades de importación debe precisar en la solicitud de inscripción la especificación del alcohol etílico a importar, precisando su denominación y concentración. Para el caso de los administrados que desarrollen la actividad de transporte debe presentarse, adicionalmente, un listado de los vehículos que realizarán la actividad; indicando la marca, el modelo y el número de placa de rodaje.

De otro lado, en caso la Autoridad Administrativa verifique que no se ha consignado la información requerida en el formato aprobado por PRODUCE, o que no se ha presentado el informe técnico detallado o la información adicional indicada en los numerales 14.2 y 14.4 del Nuevo Reglamento; se procede a la formulación de observaciones y a la subsanación documental.

De encontrarse conforme la solicitud presentada o habiéndose subsanado las observaciones formuladas, la Autoridad Administrativa procede a inscribir al solicitante en el Registro Único y se expide la constancia de inscripción, de acuerdo con el formato establecido por PRODUCE, la misma que debe ser notificada al usuario. Cabe indicar que en la constancia de inscripción expedida, la Autoridad Administrativa debe codificar a los Usuarios de manera alfanumérica, considerando los elementos que se precisan en los numeral 14.7 del artículo 14 del Nuevo Reglamento.

Es importante precisar que la inscripción en el Registro Único no exime al solicitante del cumplimiento de obtener las autorizaciones, licencias, permisos y similares que se requiera para llevar a cabo las actividades señaladas en el artículo 13 de la Ley N° 29632.

³⁵ Ley N° 28858, Ley que complementa la Ley N° 16053

Artículo 1, literal b)

(...)

b) Queda establecido que deberán ser colegiados los profesionales ingenieros, incluidos los ingenieros extranjeros que se encuentren ejerciendo, en forma dependiente o independiente, o presten servicios temporales realizando estudios, en la operación y servicios, en la agricultura, en la investigación, en el mantenimiento, en la construcción, en la administración, en la auditoría y en las ventas, en las diferentes especialidades de la ingeniería, entre otras: administrativa, agronómica, agrícola, civil, económica, eléctrica, electromecánica, electrónica, telecomunicaciones, forestal, de sistemas, geológica, geográfica, topográfica, informática, industrial, industria alimentaria, mecánica, metalúrgica, minería, pesquería, petróleo, petroquímica, química, textil, transportes, sanitaria, ambiental, zootecnia, así como de aquellas especialidades que se creen y que cuenten con escuelas o facultades en las universidades peruanas o del extranjero y que estén oficialmente reconocidas en el Perú.

Por otro lado, el Nuevo Reglamento establece, en sus artículos 15, 16 y 17 respectivamente, que el procedimiento para la inscripción en el Registro Único es de evaluación previa sujeto a silencio administrativo negativo; que la inscripción en el Registro Único tiene vigencia indeterminada, y que la Autoridad Administrativa se encuentra obligada a verificar el cumplimiento de las obligaciones descritas en los artículos 17, 20, 21 y 38 del Nuevo Reglamento, y que el usuario se encuentra obligado a mantener actualizado los datos de su inscripción en el Registro Único, según formato aprobado por PRODUCE.

Por su parte, cabe precisar que el artículo 18 del Nuevo Reglamento señala que el usuario que ha cesado sus actividades con alcohol etílico y que no cuenta con stock de alcohol etílico en sus establecimientos, está obligado a presentar una declaración jurada, detallando dicha situación ante la Autoridad Administrativa a fin de proceder con su cancelación del Registro Único. Mientras que, el artículo 19 del Nuevo Reglamento establece que la Autoridad Administrativa debe realizar inspecciones de verificación de las actividades de los Usuarios del Registro Único para comprobar el uso lícito del mismo, precisando que los resultados de las referidas inspecciones deben ser consignados en reportes y remitidos al gobierno local, según su circunscripción, dentro de los cinco (5) primeros días hábiles del mes siguiente a la fecha en que se realiza la inspección.

Sobre los Libros de Operaciones

El artículo 20 del Nuevo Reglamento precisa que los Usuarios deben consignar, de forma física o electrónica, los movimientos diarios de alcohol etílico de las actividades autorizadas por la Autoridad Administrativa en la constancia de la inscripción en el Registro Único; indicando que dichos registros pueden ser de ingreso, egreso, producción, uso y/o transporte.



Sobre los informes trimestrales

Según el artículo 21 del Nuevo Reglamento, los usuarios inscritos en el Registro Único deben presentar ante la Autoridad Administrativa informes trimestrales cuya información está contenida en los Libros de Operaciones, a través de la plataforma virtual correspondiente o, excepcionalmente, de forma física ante la oficina de recepción documental.

La presentación de los informes trimestrales se lleva a cabo conforme al formato establecido por PRODUCE, y dentro de los quince primeros días hábiles posteriores a la finalización de los siguientes trimestres: Primer periodo (enero a marzo), Segundo periodo (abril a junio), Tercer periodo (julio a septiembre) y Cuarto periodo (octubre a diciembre).

Hay que mencionar que, en caso no se haya efectuado movimiento de alcohol etílico durante el trimestre correspondiente, el usuario debe cumplir con presentar el formato señalado anteriormente, con la mención expresa de dicha situación.

En ese sentido, considerando la importancia del cumplimiento en la entrega de los informes trimestrales para la debida trazabilidad, es que se ha incluido, el numeral 21.4 a fin de que la Autoridad Administrativa disponga la cancelación de la inscripción en el Registro Único cuando determine que el usuario no ha cumplido con presentar dos informes trimestrales de manera consecutiva.

Es importante señalar que, el Nuevo Reglamento establece en su artículo 22 que la Autoridad Administrativa evalúa la información presentada por los Usuarios en los informes trimestrales, en el plazo de quince (15) días hábiles, posteriores a la fecha de presentación. la Autoridad Administrativa debe registrar en la plataforma virtual correspondiente, la cual debe ser de acceso inmediato y automático para los gobiernos locales. Asimismo, se precisa que en caso de que los gobiernos locales no cuenten con la disponibilidad tecnológica para acceder a la referida plataforma virtual, éstos deben comunicar dicha situación a la Autoridad Administrativa, a fin de que el mismo les remita de forma física la información, dentro del plazo de cinco (05) días hábiles posteriores a la recepción de dicha comunicación.

Por otro lado, el artículo 23 del Nuevo Reglamento señala que la Autoridad Administrativa remite al gobierno local, según su jurisdicción, la relación de usuarios que no hayan cumplido con presentar su informe trimestral consecutivamente; obligación que debe cumplirse dentro de los cinco (05) días hábiles de producido el incumplimiento por el usuario, a efectos de que el gobierno local proceda de conformidad a su competencia.

Sobre el transporte del alcohol etílico

Con respecto al transporte del alcohol etílico, el artículo 24 del Nuevo Reglamento prescribe que, para poder efectuar el transporte de dicho producto a nivel nacional, es necesario que el transportista presente el comprobante de pago o la guía de remisión del remitente en donde figure el nombre de éste y la cantidad de alcohol etílico; la procedencia del producto, el destino y el nombre del destinatario del producto; así como la guía de remisión del transportista. De igual modo, el transportista debe presentar la constancia de inscripción en el Registro Único, tanto del transportista, como del remitente y el receptor, en caso corresponda; precisándose que el producto transportado debe contar con los precintos de seguridad respectivos. Finalmente, este artículo precisa que, si el transportista no cumple con presentar las constancias de inscripción señaladas, la SUNAT levanta el acta correspondiente y aplica las sanciones administrativas respectivas, de acuerdo a su competencia, en concordancia con lo establecido en el artículo 5 de la Ley N° 29632.



Asimismo, el artículo 25 del Nuevo Reglamento señala que está sujeto a control aduanero el alcohol etílico que ingrese, transite, permanezca o salga del país, cualquiera sea el régimen aduanero al que se sujete, de acuerdo con lo señalado en la normativa aduanera vigente; mientras que el artículo 26 del Nuevo Reglamento regula lo referente a los márgenes de tolerancia, estableciendo que para el ingreso y salida del país de alcohol etílico, sólo se permite un margen de tolerancia del cinco por ciento (5%) del peso total declarado ante la SUNAT.

Seguidamente el artículo 27 del Nuevo Reglamento establece que, en el marco de la colaboración entre entidades establecida en la LPAG, la SUNAT remite información mensual, de manera electrónica, a la Autoridad Administrativa con relación a la importación y exportación de alcohol etílico, desde y hacia el territorio nacional.

Sobre la desnaturalización del alcohol etílico

El Nuevo Reglamento indica en el artículo 28 que todo alcohol de segunda o cabezas y colas obtenido como sub producto de la producción de alcohol etílico o que ingresa al país, así como el alcohol etílico para uso industrial que se fabrica o que ingresa al

país, debe ser desnaturalizado para su comercialización, añadiendo una o más sustancias para obtener un sabor u olor que lo convierta en impropio para consumo humano.

Sobre el proceso de desnaturalización, el artículo 29 establece la lista de sustancias desnaturalizantes que pueden ser empleadas, así como las proporciones respectivas que corresponden a dicha finalidad.

El artículo 30 del Nuevo Reglamento señala que el productor nacional o el importador, de alcohol etílico industrial o de segunda, previo a su comercialización, debe contar con una Ficha u Hoja Técnica de desnaturalización, emitida por el productor nacional o el importador, según corresponda, con carácter de declaración jurada, precisándose los datos mínimos que dicho documento debe contener.

Sobre el Registro de Comercializadores de Bebidas Alcohólicas

El artículo 31 del Nuevo Reglamento define al Registro de Comercializadores de Bebidas Alcohólicas como el padrón centralizado y sistematizado de los distribuidores de dicho producto a nivel nacional, establecido como el principal instrumento para su control y fiscalización, siendo de carácter público.

Por su parte, el artículo 32 del Nuevo Reglamento precisa que PRODUCE, a través de la DOPIF, tiene a su cargo el Registro de Comercializadores. Asimismo, se indica que la Autoridad Administrativa es la encargada de actualizar permanentemente el Registro de Comercializadores. Por su parte, se determina que PRODUCE y la Autoridad Administrativa desarrollan mecanismos de coordinación que permitan asegurar el funcionamiento adecuado de este Registro, el mismo que debe estar actualizado y disponible en el portal institucional de PRODUCE.

En relación con el contenido del Registro de Comercializadores, el artículo 33 precisa que contiene información sobre la identificación del distribuidor de bebidas alcohólicas consignada en su solicitud de inscripción y en las posteriores actualizaciones, así como el nombre del representante legal, el domicilio legal, y la información de las actividades de distribución y/o comercialización que desarrolla con bebidas alcohólicas.

Por su parte, el artículo 34 establece que los distribuidores, sean personas naturales o jurídicas, previamente al desarrollo de las actividades señaladas en el numeral 10 del artículo 3 de la Ley N° 29632, deben solicitar su inscripción en el Registro de Comercializadores ante la Autoridad Administrativa que corresponda a la ubicación de su domicilio legal.

Sobre el procedimiento para la inscripción en el Registro de Comercializadores, el artículo 35 del Nuevo Reglamento señala que el administrado debe presentar una solicitud, de acuerdo con el formato establecido por PRODUCE y, por su parte, la Autoridad Administrativa cuenta con un plazo de quince días hábiles para realizar la evaluación y resolver la solicitud. Al respecto, si se verifica que no se ha consignado la información de acuerdo a los requerimientos del formato respectivo, la Autoridad Administrativa procede a la formulación de observaciones y a la subsanación documental, conforme lo establece la LPAG. Si se encuentra la solicitud conforme, la Autoridad Administrativa procede a inscribir al solicitante y a expedir la constancia de inscripción, de acuerdo con el formato establecido por PRODUCE, debiendo notificarse al usuario la misma.



Cabe resaltar que la inscripción en el Registro de Comercializadores no exime al usuario del cumplimiento de obtener las autorizaciones, licencias, permisos y similares que sean necesarios para el desarrollo de las actividades señaladas en el numeral 10 del artículo 3 de la Ley N° 29632.

De otro lado, sobre la calificación del procedimiento de inscripción en el Registro de Comercializadores, el artículo 36 indica que es de evaluación previa sujeto a silencio administrativo negativo. Asimismo, el artículo 37 del Nuevo Reglamento indica que la inscripción en el Registro de Comercializadores tiene una vigencia indeterminada, correspondiendo a la Autoridad Administrativa verificar el cumplimiento de la obligación descrita en el artículo 38 del Nuevo Reglamento.

El Nuevo Reglamento establece, en su artículo 38, que el distribuidor de bebidas alcohólicas se encuentra obligado a mantener actualizado los datos de su inscripción en el Registro de Comercializadores, según formato aprobado por PRODUCE.

Por su parte, cabe precisar que el artículo 39 del Nuevo Reglamento señala que el distribuidor que no cuenta con stock de bebidas alcohólicas en sus establecimientos, está obligado a presentar una declaración jurada, detallando dicha situación ante la autoridad administrativa a fin de proceder con su cancelación del Registro de Comercializadores.

Sobre las bebidas alcohólicas no aptas para el consumo humano

En el artículo 40, el Nuevo Reglamento lista los criterios para determinar las bebidas alcohólicas no aptas para el consumo humano, siendo las siguientes:

- 
- La presencia de partículas extrañas a la naturaleza del producto.
 - Las que contienen metales pesados en límites superiores a: Cobre (Cu) 2,0 mg/L; Plomo (Pb) 0.5 mg/L; Arsénico (As) 0.5 mg/L; y Zinc, (Zn) 1,5mg/L.
 - Las elaboradas con alcohol etílico industrial o de segunda.
 - Las elaboradas con alcohol metílico.
 - Las elaboradas con aditivos no permitidos, de acuerdo con la normativa emitida por el Ministerio de Salud.
 - Las que cuenten con envases no asépticos o que no garanticen la adecuada conservación de la bebida alcohólica.
 - Las bebidas alcohólicas contenidas en envases no retornables de segundo uso o en envases de uso no alimentario.
 - Las que no cuentan con el correspondiente registro sanitario vigente.
 - Las de fecha de vencimiento expirada (cuando corresponda consignarla).
 - Las que proceden de establecimientos de fabricación que no cumplen las condiciones sanitarias reguladas.

Sobre la actividad de fiscalización y sanción

Respecto a la actividad de fiscalización y sanción el Nuevo Reglamento dispone en el artículo 41 que en el procedimiento administrativo sancionador intervienen:

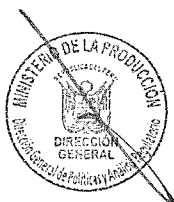
- La autoridad fiscalizadora que es el órgano del gobierno local o del gobierno regional respectivo encargado de desarrollar las actividades de fiscalización; y, en atención a ello, emite los informes de fiscalización y, de ser el caso, la

recomendación del inicio del procedimiento administrativo sancionador; el cual es enviado a la autoridad instructora.

- La autoridad instructora que es el órgano del gobierno local o regional facultado para desarrollar las acciones de instrucción y actuación de pruebas, imputar cargos y emitir el informe final de instrucción.
- La autoridad sancionadora que es el órgano del gobierno local o regional, que constituye la primera instancia administrativa y es competente para determinar la existencia de responsabilidad administrativa, imponer sanciones y medidas correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones.
- La autoridad revisora que es el órgano resolutorio del gobierno local o regional que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa, con competencia para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por la autoridad sancionadora, las quejas por defectos de tramitación y otras funciones que le asigne la normativa de la materia.

Sobre las medidas correctivas y preventivas

En relación a las medidas correctivas y preventivas, el Nuevo Reglamento dispone en el artículo 42 que la autoridad competente, según la etapa del procedimiento, puede imponer las medidas correctivas establecidas en el artículo 27 de la Ley, o las medidas preventivas establecidas en el artículo 28 de la Ley; según corresponda en cada caso.



Por su parte, el artículo 43 del Nuevo Reglamento establece lo referente a la ejecución de medidas correctivas y preventivas, precisando que el personal que ejecuta las acciones para el cumplimiento de las medidas correctivas y preventivas debe estar debidamente acreditado para acceder a las instalaciones sobre las que recaen las medidas adoptadas. Asimismo, para hacer efectiva la ejecución de las medidas correctivas o preventivas, la autoridad competente puede solicitar, en el marco de la legislación vigente, la participación de la Policía Nacional del Perú; o, hacer uso de medidas como el descerraje o similares, previa autorización judicial. Por último, se establece que el administrado acredita que ha cumplido con la ejecución de la medida correctiva dispuesta por la autoridad competente, y cuando las circunstancias del caso lo ameriten, dicho cumplimiento debe ser verificado a través de los medios probatorios presentados por el administrado.

Sobre las disposiciones generales en materia sancionadora

En cuanto al inicio del procedimiento administrativo sancionador, el artículo 44 del Nuevo Reglamento establece que el mismo se inicia con la notificación de la imputación de cargos al usuario fiscalizado, la cual es realizada por la autoridad instructora. Los aspectos que se pone en conocimiento al usuario son los siguientes:

- Los hechos imputados como presunta infracción, precisando el sustento de ésta.
- La norma incumplida.
- Las sanciones y, si fuera el caso, la medida correctiva que se le pudiera imponer de verificarse la infracción.
- El órgano competente para imponer la sanción y la norma que le otorga la competencia.
- El plazo para remitir descargos por escrito, es de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificado el inicio del procedimiento administrativo sancionador.

- La documentación que sirve de sustento al inicio del procedimiento administrativo sancionador.

Ahora, en caso se considere que no existe mérito para iniciar un procedimiento administrativo sancionador la autoridad instructora elabora un informe final de instrucción, debidamente sustentado, en el que propone a la Autoridad Sancionadora el archivo del procedimiento administrativo sancionador.

Por su parte en el artículo 45 del Nuevo Reglamento se establece que, notificada la imputación de cargos, el usuario tiene un plazo de quince días hábiles para presentar por escrito sus descargos, ofreciendo los medios probatorios que considere pertinentes. La documentación que presenta el usuario se presume cierta, en calidad de declaración jurada.

Con relación al informe final, el Nuevo Reglamento ha previsto en el artículo 46 que, corresponde a la autoridad instructora realizar las acciones necesarias para el análisis de hechos, recopilación de datos, actuación de pruebas y demás que resulten necesarias a efectos de verificar la comisión de la infracción imputada; y que luego de realizadas las acciones indicadas, la autoridad instructora elabora un informe final de instrucción, debidamente sustentado, en el que propone a la autoridad sancionadora la imposición de la sanción que corresponda y, si fuera el caso, la medida correctiva correspondiente o el archivo del procedimiento administrativo sancionador. Asimismo, el informe final de instrucción debe ser notificado al Usuario para que formule por escrito sus descargos, otorgándosele para tal efecto un plazo no menor de cinco (5) días hábiles, conforme lo prevé el artículo 47 del Nuevo Reglamento.



El artículo 48 del Nuevo Reglamento regula lo relacionado a la resolución final, señalándose que la autoridad sancionadora emite la resolución final determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto de cada infracción imputada, y de ser el caso, impone las sanciones y/o dicta las medidas correctivas que correspondan, siendo que dicha resolución deberá ser notificada al Usuario.

La resolución final, según corresponda, debe contener:

- Los fundamentos de hecho y de derecho sobre la determinación de la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto de cada infracción imputada.
- La fundamentación sobre la sanción a imponer por cada infracción imputada constitutiva de responsabilidad administrativa.
- Las medidas correctivas, de ser el caso.

En el supuesto que se determine que no existe responsabilidad administrativa respecto de los hechos imputados, el Nuevo Reglamento establece que la autoridad sancionadora emite la resolución final archivando el procedimiento administrativo sancionador, la misma que deberá ser notificada al usuario fiscalizado.

De otro lado, el artículo 49 del Nuevo Reglamento precisa las reglas aplicables a las multas coercitivas, indicando – entre otras - que la Autoridad Administrativa, la SUNAT y el gobierno local, a partir del día siguiente de vencido el plazo otorgado a un administrado para dar cumplimiento a la medida correctiva en la resolución final que impone la sanción, puede imponer multas coercitivas por el monto de una y media Unidad Impositiva Tributaria (1,5 UIT); precisándose que las multas coercitivas previstas en el citado artículo no son objeto de impugnación.

Al respecto, la Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador³⁶ señala sobre las medidas correctivas lo siguiente:

"2.5 Las medidas correctivas

(...) establece que las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada a su estado anterior, así como con la indemnización por daños y perjuicios que debe ser determinada en el proceso judicial correspondiente. En ese sentido, nuestro ordenamiento jurídico no solo otorga a la Administración Pública la potestad de imponer sanciones, sino también la habilita a determinar las medidas correctivas que permitan la reposición al estado existente, antes de la comisión de la infracción administrativa, así como a la obtención de una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a través del proceso judicial que corresponda. Conforme a la modificación operada por el Decreto Legislativo N° 1272, mediante el artículo 232 de la Ley N° 27444 se precisó que las entidades administrativas se encuentran facultadas a imponer medidas correctivas, descartando así la indeterminación de la normativa anterior que se limitaba a señalar:

«...232.1 Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con la exigencia de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado anterior, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, los que serán determinados en el proceso judicial correspondiente. (...)».

De esta manera, el texto vigente afianza la capacidad de las entidades públicas para imponer medidas correctivas dirigidas a asegurar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la reparación de los bienes afectados; sin embargo, la norma estipula que el ejercicio de dicha facultad se encuentra sujeto al cumplimiento de algunas características indispensables con las que se debe cumplir, las cuales son las siguientes:

- Las medidas correctivas deben estar previamente tipificadas.*
- Las medidas correctivas deben ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretende tutelar."*

Es en esa línea, la propuesta de PRODUCE obedece a enfocar el cumplimiento de la medida correctiva por parte de los administrados y sólo en caso de incumplimiento aplicar la medida coercitiva.

Por otro lado, sobre las medidas coercitivas, MORÓN URBINA Juan Carlos, en el libro "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General" señala sobre los medios de coerción administrativa, lo siguiente:

"(...)

El sistema jurídico establece en favor de la Administración Pública un conjunto de medios coercitivos para asegurar el cumplimiento de sus decisiones de modo voluntario (ejecución espontánea) o, a la vez, le inviste de la potestad de ejecutarlo por sí (ejecución forzosa) actuando

³⁶ https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2017/09/LEGIS_PE-Minius-Gu%C3%ADa-pr%C3%A1ctica-sobre-el-procedimiento-administrativo-nuevo-reglamento-de-la-Ley-N%C2%BA-29632-sancionador.pdf

sobre la propia persona del administrado (ejecución personal) o sobre sus bienes (ejecución patrimonial).

Externamente tales medios coercitivos se revisten de una serie de formalidades que los muestran como verdaderos procedimientos administrativos con finalidad propia (convertir en realidad la prestación impuesta por un acto administrativo) separados de los procedimientos constitutivos o recursal que pudieron haberles precedido.

La LPAG confiere a la Administración Pública los siguientes medios de ejecución forzosa:

- El apremio sobre el patrimonio, denominado comúnmente cobranza coactiva.*
- La ejecución subsidiaria, y,*
- La multa coercitiva.*

Contando todos ellos con la posibilidad de auxilio por parte de la Policía Nacional del Perú."

Adicionalmente, la LPAG, establece en su artículo 199 que cuando así lo autoricen las leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen, la entidad puede, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por períodos suficientes para cumplir lo ordenado, en los siguientes supuestos:

- a) Actos personalísimos en que no proceda la compulsión sobre la persona del obligado.
- b) Actos en que, procediendo la compulsión, la administración no la estimara conveniente.
- c) Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.

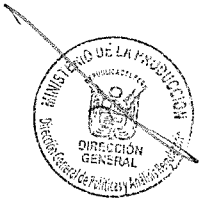
Asimismo, el inciso 199.2 de la LPAG precisa que la multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas.

Es así como la multa coercitiva busca cumplir con lo que se le ha ordenado, a través de una compulsión económica al administrado para lograr la realización de una conducta que se exige en la Administración Pública.

Sobre este punto, FORSFTHOFF Ernst en el Tratado sobre derecho administrativo, señala que:

"(...) mediante la amenaza y la imposición de la sanción coercitiva, el destinatario debe ser llevado a abandonar su resistencia contra la disposición administrativa y a cumplir su deber. De aquí que podría inferirse que se trata de un puro medio de doblegamiento que pueda ser utilizado tanto tiempo y tan a menudo como sea preciso para alcanzar el fin, cesando en el momento en que la disposición haya sido cumplida o resulte de cumplimiento imposible"

Es así que en tanto la Ley N° 29632 faculta las multas coercitivas, el objeto es el debido cumplimiento de las mismas, por lo que el derecho de impugnación (que buscaría suspender o dejar sin efecto la medida de la Administración) no correspondería en contra de este tipo de multas, porque la sola impugnación desnaturalizaría la figura y sentido de la multa coercitiva y sus efectos.



En lo concerniente a la reducción de la multa por reconocimiento de responsabilidad, el artículo 50 señala que dicho reconocimiento debe hacerse en forma expresa y por escrito hasta antes de la emisión de la resolución final emitida por la primera instancia administrativa. Este reconocimiento de responsabilidad debe efectuarse de forma precisa, concisa, clara, e incondicional, y no debe contener expresiones ambiguas, poco claras o contradicciones al reconocimiento mismo; caso contrario, no se entiende como un reconocimiento.

El porcentaje de reducción de la multa se otorga de acuerdo con el criterio de oportunidad en la formulación del reconocimiento de responsabilidad, según el siguiente cuadro:

Nº	OPORTUNIDAD EL RECONOCIMIENTO	REDUCCIÓN DE MULTA
(i)	Desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador hasta la presentación de los descargos a la imputación de cargos.	50%
(ii)	Luego de presentados los descargos a la imputación de cargos hasta antes de la emisión de la resolución final emitida en primera instancia administrativa.	30%

Asimismo, se precisa que el reconocimiento de responsabilidad por la comisión de la infracción no limita el derecho del administrado a interponer recursos administrativos respecto al cálculo de la multa.

Finalmente, en relación con este punto el artículo 51 establece que el monto de la multa impuesta será reducido en un diez por ciento si el Usuario la cancela dentro del plazo de quince días hábiles, contados desde el día siguiente de la notificación de la resolución que contiene la sanción.



Sobre las infracciones y sanciones

El artículo 52 del Nuevo Reglamento señala que las infracciones y su calificación en leves, graves y muy graves, son aquellas tipificadas en el artículo 21 y los numerales 1, 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo 22 de la Ley N° 29632, Ley para erradicar la elaboración y comercialización de bebidas alcohólicas informales, adulteradas o no aptas para el consumo humano.

Asimismo, el inciso 53.1 del artículo 53 del Nuevo Reglamento establece que la multa a ser impuesta no puede superar el diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción. Asimismo, se precisa que para la determinación del ingreso bruto anual a que hace mención el numeral 53.1 del presente reglamento, la autoridad competente puede solicitar al infractor la información que corresponda, el cual debe presentarla en el plazo estipulado.

En lo relacionado a la imposición de la multa, el inciso 54.1 del artículo 54 del Nuevo Reglamento dispone que se aplica la siguiente formula:

$$M = \frac{B}{P} \times (1 + F)$$

Donde:

M = Multa expresada en UIT.

- B = Beneficio ilícito.
P = Probabilidad de detección.
F = Factores agravantes y atenuantes.

Por su parte, el inciso 54.2 del artículo 54 dispone que la metodología para el cálculo de la multa se establece en el Anexo 1. Asimismo, precisa que para la determinación del beneficio ilícito, la autoridad competente, de manera alternativa a la metodología prevista en dicho anexo y solo en caso carezca de los elementos necesarios para su aplicación, efectúa dicho cálculo de acuerdo a lo dispuesto en la Metodología alternativa para la determinación del beneficio ilícito descrita en el Anexo 2.

Asimismo, se ha precisado en el artículo 55 del Nuevo Reglamento, sobre el concurso de infracciones a fin de poder contemplar que en aquellos casos donde una misma conducta sea calificada como más de una infracción se aplicará aquella sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes.

Sobre las intervenciones, remate y destrucción de bienes decomisados

El artículo 56 del Nuevo Reglamento precisa que las intervenciones a las que se refiere el artículo 11 de la Ley N° 29632 pueden ser realizadas por el gobierno local o gobierno regional correspondiente, en ejecución de su labor de fiscalización, las cuales se llevan a cabo en los establecimientos dedicados a la venta de bebidas alcohólicas. Asimismo, la propuesta indica que dichas intervenciones podrán contar con la colaboración de la Policía Nacional del Perú. El resultado del análisis efectuado es puesto de conocimiento del gobierno regional o gobierno local respectivo, para el inicio del procedimiento administrativo sancionador, según corresponda.



Cabe indicar que, el comiso de la mercadería como resultado del proceso de verificación de los supuestos establecidos en el párrafo 1 del artículo 11 de la Ley, se encuentra a cargo del gobierno local o gobierno regional en colaboración con la Policía Nacional del Perú. La mercadería comisada es almacenada en el lugar designado por el gobierno local o gobierno regional que llevó a cabo la intervención en el establecimiento. La custodia de dicha mercadería puede ser encargada a la Policía Nacional del Perú, bajo responsabilidad.

Por su parte, el artículo 57 del Nuevos Reglamento regula el procedimiento para el remate de bebidas alcohólicas comisadas, señalando que el gobierno local o gobierno regional, según su jurisdicción, dispondrá el remate de las bebidas alcohólicas comisadas, previa comunicación al titular de la mercadería comisada, cuando estas no hubiesen sido manipuladas, adulteradas, sean aptas para el consumo humano y cuenten con registro sanitario.

En relación con el aviso de convocatoria del remate, la propuesta precisa que el mismo se publica en uno de los diarios de mayor circulación a nivel nacional. De no existir diarios en el lugar del remate, se precisa que debe emplearse otros medios de comunicación masiva que existan en dicho lugar y aseguren la difusión de la convocatoria.

El aviso de convocatoria debe señalar el lugar y fecha en la cual se realiza la exhibición y el remate de la mercadería comisada temporalmente, las mismas que se llevan a cabo en día hábil. La propuesta establece que la exhibición tiene por objeto que se conozca el estado de la mercadería y se efectúa durante tres (03) días hábiles inmediatos a la

fecha programada para el remate. Sin perjuicio de ello, se considera que la mercadería también puede ser exhibida en el mismo acto de remate.

Sobre la mercadería, el Nuevo Reglamento señala que la misma se adjudica en el estado en que se encuentre, sin que exista la posibilidad de reclamar por ello luego de realizado el remate. Asimismo, el remate se efectúa en el lugar donde se encuentra almacenada la mercadería comisada temporalmente o en el lugar que se señale en el aviso de convocatoria. Asimismo, se indica que la mercadería comisada se adjudica en el estado en que se encuentre y sin lugar a reclamo luego de realizado el remate.

Adicionalmente, se señala que no podrán ser postores en el remate, por sí mismo o a través de terceros:

- El administrado inspeccionado o las personas jurídicas en las que tenga participación.
- Los trabajadores del Ministerio del Interior o de la Policía Nacional del Perú vinculados al comiso de la mercadería y al procedimiento de remate, ni sus cónyuges y familiares hasta el segundo grado de afinidad y cuarto de consanguinidad.
- El responsable del remate y todos aquellos que hubieran intervenido directamente en el procedimiento de remate, ni sus cónyuges y familiares hasta el segundo grado de afinidad y cuarto de consanguinidad.

De no existir postores en la fecha y hora indicada en la primera convocatoria a remate, se declara desierto el remate y se realiza una segunda convocatoria. De no presentarse postores en la segunda convocatoria, se procede a realizar una tercera convocatoria. En caso de que no se produzca la venta de los bienes hasta la tercera convocatoria, el Ministerio del Interior dispone su destrucción.

En cuanto al procedimiento para la destrucción de bebidas alcohólicas comisadas, el artículo 58 del Nuevo Reglamento establece que el gobierno local o gobierno regional, según su jurisdicción, dispone la destrucción de las bebidas alcohólicas comisadas, previa comunicación al titular de la mercadería comisada, cuando estas hubiesen sido manipuladas, adulteradas, no sean aptas para el consumo humano y no cuenten con registro sanitario.

Asimismo, el gobierno local o gobierno regional designa al responsable de llevar a cabo el acto de destrucción de la mercadería comisada. El acto de destrucción de la mercadería comisada se realiza en presencia de notario público o, en su defecto, de un juez de paz, quienes dejarán constancia de lo actuado en el acta respectiva.

Sobre las Disposiciones Complementarias Finales

El Nuevo Reglamento ha establecido tres disposiciones complementarias finales. Así, en la primera se señala que las entidades competentes quedan facultadas a emitir las disposiciones normativas complementarias necesarias para la mejor aplicación de la Ley N° 29632, así como del reglamento respectivo, en el marco de sus competencias.

Asimismo, en la Segunda Disposición Complementaria Final se dispone que PRODUCE, en el marco de sus competencias y funciones, desarrolla actividades de capacitación, asistencia técnica u otras tendientes a fortalecer las capacidades, prioritariamente, de la Autoridad Administrativa, en las materias previstas en la Ley y



el Nuevo Reglamento. Dichas actividades se realizan con cargo al presupuesto institucional de PRODUCE, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

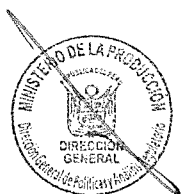
Por su parte, la Tercera Disposición Complementaria Final precisa que las bebidas alcohólicas que están declaradas o forman parte del Patrimonio Cultural de la Nación no están comprendidas en la Ley N° 29632 y tampoco en el Nuevo Reglamento, ni aquellas que constituyen parte de la cultura ancestral de los pueblos andinos o amazónicos o que se utilizan en las manifestaciones de su cultura.

Sobre las Disposiciones Complementarias Transitorias

En este apartado, el Nuevo Reglamento señala en la Primera Disposición Complementaria Transitoria que los procedimientos administrativos que se encuentran en trámite a la fecha de entrada en vigencia del Nuevo Reglamento se rigen por lo dispuesto en el reglamento aprobado con Decreto Supremo N° 005-2013-PRODUCE hasta su finalización. Asimismo, la Segunda Disposición Complementaria Transitoria precisa que los informes trimestrales correspondientes a los reportes presentados con anterioridad a la entrada en vigencia del Nuevo Reglamento se rigen por lo dispuesto en el reglamento aprobado por el citado decreto supremo.

Sobre los Anexos 1 y 2

Los Anexos 1 y 2 desarrollan la metodología para el cálculo de las multas y la metodología alternativa para la determinación del beneficio ilícito y el cálculo del indicador denominado "Factor Agravante entre Probabilidad de Detección", respectivamente. Cabe indicar que para la determinación del beneficio ilícito, la autoridad competente efectúa dicho cálculo considerando la diferencia entre los ingresos totales (precio por cantidad) y los costos de producción y otros gastos que identifique. Sin perjuicio de ello, de manera alternativa, y solo en caso no cuente con los elementos necesarios para aplicar dicha metodología, podrá efectuar el cálculo de acuerdo a las metodologías contenidas en el Anexo 2, conforme a lo previsto en el inciso 53.2 del artículo 53 del Nuevo Reglamento y lo indicado en los Anexos 1 y 2 antes mencionados.



IX. ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS DE LA NORMA

La propuesta normativa tiene como finalidad la emisión de un nuevo marco reglamentario que permita optimizar el control de las actividades con el alcohol etílico y las bebidas alcohólicas, a través del establecimiento de mecanismos eficaces de regulación que permitan la disminución de la informalidad en este sector, así como el cumplimiento de estándares mínimos de calidad, producción, comercialización y control que permitan la protección de la vida y la salud de la población en general, a la industria, así como del interés público.

Adicionalmente, la presente iniciativa busca simplificar el trámite de ciertos procedimientos que realizan los usuarios de dichos productos fiscalizados ante las autoridades administrativas, lo cual permitirá que el reglamento se encuentre acorde con el marco regulatorio establecido en la LPAG y la normativa vigente en materia de simplificación administrativa.

En ese contexto, de acuerdo con el análisis efectuado, se aprecia que la emisión del Reglamento planteado conllevaría a la generación de los siguientes beneficios y

costos, directos e indirectos, para los *stakeholders* (Estado, administrados y sociedad en general):

8.1. Beneficios

- Para las personas naturales o jurídicas que desarrollan o pretenden desarrollar actividades con alcohol etílico y comercialización de bebidas alcohólicas (administrados):

La eliminación de los procedimientos administrativos de autorización de Registros Especiales implicará la eliminación de los cinco días por el tiempo de espera para la atención de la solicitud y ahorro de tiempo en la tramitación de dicho PA por parte de los administrados.

Todo ello brindará, a los nuevos inversionistas o emprendedores que quieran realizar actividades con alcohol etílico, así como a los actuales usuarios, un mecanismo único, expedito y eficaz para solicitar autorizaciones, tal como se aprecia en el Gráfico N° 13:

Gráfico N° 13

Eliminación de tiempos de espera y tiempos de tramitación por unificación de PA de Inscripción en Registro único y PA Autorización de Registro Especial		
N°	Procedimiento Administrativo (PA)	Empresa ubicada en Lima Metropolitana Autorización de los Registros Especiales de Alcohol Etílico
1	Tiempo en el llenado de formato (minutos)	10
2	Tiempo de espera de los administrados para la atención de la solicitud (días)	5

Fuente: DOPIF
Elaboración: PRODUCE



De igual forma sucederá con los actuales usuarios que no tendrán que tramitar su solicitud de cierre de Registros Especiales por local de operaciones, ni tendrán que esperar cinco días en la evaluación de su solicitud, permitiéndoles usar el ahorro de tiempo de trámite en actividades productivas de los usuarios, tal como se aprecia en el Gráfico N° 14.

Gráfico N° 14

Eliminación de tiempos de espera, tiempos de tramitación y ahorro de horas hombre por la eliminación del PA cierre de Registro Especial		
N°	Procedimiento Administrativo (PA)	Empresa ubicada en Lima Metropolitana Cierre de los Registros Especiales de Alcohol Etílico
1	Tiempo en el llenado de formato (minutos)	10
2	Tiempo de espera de los administrados para la atención de la solicitud (días)	5

Fuente: DOPIF
Elaboración: PRODUCE

Asimismo, la modificación en la calificación de algunos procedimientos administrativos permitirá contar con trámites más céleres y respetuosos de las

disposiciones legales que regulan la función administrativa del Estado, como es la eliminación de tiempo de espera de los administrados para su aprobación. En ese sentido, como se puede apreciar el Nuevo Reglamento propone mejoras que contribuirán a un desarrollo legal de actividades productivas con bebidas alcohólicas y alcohol etílico más ágil, por parte de los administrados.

Estas medidas posibilitarán, además, una mejor asignación del tiempo de las personas naturales y jurídicas, debido a que aquel lapso que se destinaba en el trámite de elaborar y remitir los informes correspondientes podrá ser destinado a realizar actividades comerciales, de investigación, promocionales, entre otros.

De otro lado, el Reglamento propuesto prevé la presentación de una Declaración Jurada (en vez del reporte correspondiente) cuando las empresas no han realizado movimiento de alcohol etílico en los diferentes establecimientos de su propiedad (a diferencia de la regulación actual que obliga a presentar por cada local informes en blanco en donde se verifique que no se cuenta con movimientos). Este cambio generaría un ahorro importante en términos de tiempo y costo relacionados al mencionado trámite.

Adicionalmente, el mejor control de las actividades productivas con alcohol etílico y de la comercialización de bebidas alcohólicas permitirá aminorar las pérdidas de la industria, debido a la competencia desleal por los menores precios generada por los menores costos de producción (por no el no cumplimiento de medidas de salubridad en la elaboración de bebidas alcohólicas) y por la evasión tributaria de las bebidas alcohólicas que ingresan al país producto del contrabando; además, coadyuvará a disminuir el riesgo de daño de la imagen de marcas legales debido a la adulteración.

Estas medidas permitirán de manera indirecta incrementar el flujo de producción y comercio de bebidas alcohólicas formales y sancionará debidamente a los administrados que cometen infracciones u operan de forma ilícita.

En materia sancionadora las propuestas conllevan a que las multas impuestas no generen vulnerabilidad de la concurrencia en el mercado de los administrados sancionados, permitiendo su permanencia y el nivel competitivo del sector. Ello debido a que la graduación de las posibles sanciones ha sido realizada considerando el beneficio ilícito estimado para el caso específico del sector manufactura; y tienen límites legalmente impuestos para asegurar una aplicación debida en la práctica.

Por último, el cumplimiento del principio de predictibilidad ha llevado a que en la presente propuesta normativa se determine de manera clara y transparente los requisitos de los PA que deben realizar los usuarios para efectuar actividades con el alcohol etílico y bebidas alcohólicas, lo cual permitirá a los administrados contar con información suficiente y clara. Asimismo, la propuesta normativa contribuirá a reducir los errores que pueden cometer los usuarios a la hora de presentar sus solicitudes y, con ello, minimizar los tiempos invertidos en rectificaciones, así como los tiempos de espera para la evaluación y los gastos asociados.

- **Para la sociedad:**

Respecto a los beneficios a la sociedad, la implementación de mejores mecanismos de fiscalización y sanción de las empresas y personas naturales que utilizan el alcohol etílico en sus actividades productivas y en la comercialización de bebidas alcohólicas contribuirá a un mayor cuidado de la vida y salud pública. Ello debido a que se reducirá la producción, contrabando, adulteración y comercialización de bebidas alcohólicas ilegales, las cuales generan hasta 60 tipos de enfermedades irreversibles a la salud (tales como demencia y muerte neuronal, ceguera irreversible, atrofia cerebral, úlcera y/o irritación del estómago y duodeno, reflujo gastroesofágico, entre otras) que pueden llegar a causar la muerte de las personas. Dicho aspecto resulta especialmente importante si se considera que una de cada tres botellas comercializadas en el país tiene una procedencia informal o no son aptas para el consumo humano debido a que han sido elaboradas sin ningún control de salubridad.

Otro beneficio a la sociedad es que mediante la simplificación administrativa se genera facilidades a las inversiones en la industria de bebidas alcohólicas, lo cual permitirá impulsar la generación de nuevos empleos, así como lograr un mayor dinamismo en los mercados relacionados con el alcohol etílico y comercialización de bebidas alcohólicas.

- **Para el Estado:**

La emisión del Nuevo Reglamento permitirá a la Administración contar con un marco normativo que cumpla con el principio de legalidad establecido en el subnumeral 1.1 del numeral 1 del artículo IV de la LPAG, el cual establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

Además, el Nuevo Reglamento contribuirá a incentivar las inversiones de las personas naturales y/o personas jurídicas, así como agilizará la tramitación de los procedimientos administrativos, coadyuvando a incrementar la recaudación tributaria, a mejorar el uso del capital humano en el Estado y a la eficiencia económica, que al final de cuentas contribuirá con el crecimiento económico del país.

Asimismo, la propuesta normativa contribuirá a mejorar el control y fiscalización de las actividades productivas donde existe un mayor riesgo de desviación de uso del alcohol etílico hacia el mercado informal, así como de aquellas actividades desarrolladas por los distribuidores de bebidas alcohólicas; lo cual, a su vez, permitirá reducir la producción de bebidas alcohólicas informales, adulteradas y no aptas para el consumo humano en el país.

Este nuevo marco normativo posibilitará a las autoridades competentes realizar una mejor fiscalización y supervisión de todas las empresas o personas naturales que realizan actividades económicas controladas con bebidas alcohólicas y alcohol etílico. Adicionalmente, posibilitará una reducción de gastos en salud pública, en tanto que un mejor control permitirá reducir la producción, y por ende el consumo de bebidas alcohólicas ilegales,



lo cual implicará un menor número de pacientes que deban ser tratados por las enfermedades señaladas líneas arriba.

Cabe señalar, además, que todas estas medidas posibilitarán el incremento de la recaudación tributaria, en la medida que las empresas y personas naturales formales que intervienen en la industria de bebidas alcohólicas incrementarán sus niveles de venta; por ende, elevarán sus niveles de pago de impuestos al fisco.

Respecto a la simplificación administrativa propuesta en la presente normativa, ello contribuirá a mejorar la eficiencia en la prestación de servicios por parte del Estado hacia los Administrados, pues generará ahorros en tiempo y costos; así como una mejor asignación de recursos humanos en el aparato estatal.

En el caso particular de la eliminación de los procedimientos de autorización y cierre de registros especiales de alcohol etílico se contribuirá a liberar recursos que actualmente se emplean en la revisión de las solicitudes, y con ello disponer su reasignación para el desarrollo de las demás funciones o actividades a cargo de la autoridad competente en esta materia.

Por último, la emisión del reglamento permitirá que el Perú deje de ser etiquetado como el país líder en el mercado de bebidas alcohólicas ilegales en la región. Aspecto que, en conjunto con las buenas prácticas de simplificación administrativa planteadas, va en línea con los esfuerzos para que el país pueda ingresar como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.



8.2. Costos

- **Para las personas naturales o jurídicas que desarrollan o pretenden desarrollar actividades con alcohol etílico y comercialización de bebidas alcohólicas (administrados):**

Respecto a los costos en que tendrán que incurrir los actuales administrados que realizan actividades con alcohol etílico y bebidas alcohólicas de manera ilegítima, en cuanto no existen costos para la inscripción en el Registro Único o Registro de comercialización, pues los trámites son gratuitos. En tal sentido, los costos son marginales. Por otro lado, respecto a los requisitos solicitados, estos no generan costos importantes, puesto que corresponden a la actividad económica que la empresa realiza. En tal sentido, los requisitos solicitados pueden ser elaborados por los administrados o por sus trabajadores; finalmente, en relación a la inversión de tiempo en tramitar dichos procedimientos, en el primer y segundo caso es de aproximadamente trece minutos³⁷.

Por otro lado, es preciso mencionar que los actuales usuarios que realizan actividades con el alcohol etílico y se encuentran inscritos en el Registro Único, debido a que cumplen con todas las obligaciones legales actuales, no incurrirán en ningún costo de adecuación, en tanto la simplificación les permitirá la eliminación de tiempo de espera y el ahorro de los costos asociados al empleo del mismo.

³⁷ Este tiempo puede variar dependiendo de la velocidad del internet de los administrados.

- **Para la sociedad:**

Por su parte, la sociedad no se vería afectada negativamente, sea de manera directa o indirecta, por la emisión de la propuesta normativa, dado que la misma está orientada a mejorar el marco normativo vigente, simplificar los PA existentes y reforzar la fiscalización para la detección de producción o comercialización de bebidas alcohólicas informales adulteradas o no aptas para consumo humano; lo cual derivará en menor riesgo de consumo de las mismas y de contraer enfermedades irreversibles a la sociedad.

- **Para el Estado:**

La propuesta normativa no implicará que el Estado incurra en mayor gasto por el desarrollo de la actividad administrativa de fiscalización en tanto las competencias sobre la materia se encuentran dispuestas en la Ley N° 29632 y, por ende, vienen siendo ejercidas desde la entrada en vigencia del marco legal sobre alcohol etílico y bebidas alcohólicas.

En este sentido, la propuesta normativa no generará el incremento de los recursos que deban asignarse a las entidades vinculadas con el control de alcohol etílico y bebidas alcohólicas, en tanto las mismas mantienen las competencias y funciones establecidas en la Ley N° 29632.

A partir de los beneficios y costos identificados sobre la propuesta normativa que fueron presentados en este acápite, se aprecia que la emisión de la propuesta de reglamento generará mayores beneficios económicos y sociales en comparación a los costos para las empresas o personas naturales que realizan actividades con el alcohol etílico y bebidas alcohólicas, la sociedad y el Estado (*stakeholders*); resultando así en un beneficio neto positivo.

X. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El Nuevo Reglamento no contraviene la Constitución Política del Perú ni el bloque de constitucionalidad, toda vez que no recorta, vulnera, afecta, amenaza, o viola derechos. Asimismo, guarda vinculación y coherencia con las normas vigentes del ordenamiento jurídico nacional.

La propuesta tiene como finalidad la emisión de una nueva norma reglamentaria que permita una vigilancia efectiva de la utilización del alcohol etílico y, con ello, posibilite el fortalecimiento del marco normativo sobre la materia. Ello conllevaría, como consecuencia, a la derogación del reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2013-PRODUCE.

Finalmente, es importante señalar que, de acuerdo con lo establecido en el numeral 12 del artículo 10 de la Decisión 827 de la Comunidad Andina, Lineamientos para la elaboración, adopción y aplicación de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad en los Países Miembros de la Comunidad Andina y a nivel comunitario, el plazo entre la publicación de un reglamento técnico y su entrada en vigencia no debe ser inferior a seis (6) meses, salvo cuando no sea factible cumplir los objetivos legítimos perseguidos. Asimismo, la norma comunitaria precisa que esta



disposición debe indicarse en el instrumento legal con el que se apruebe el reglamento técnico. Por tal motivo, se incluye en el decreto supremo que propone la aprobación del Nuevo Reglamento de la Ley N° 29632, que dicho reglamento entrará en vigencia a los 6 meses posteriores a su publicación en el diario oficial El Peruano.

XI. APLICACIÓN DEL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO (AIR) EX ANTE

El Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, aprobado por Decreto Supremo N° 063-2021-PCM (en adelante, **Reglamento AIR Ex Ante**), publicado el 03 de abril de 2021; tiene por objeto desarrollar el marco institucional que rige el proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria; así como, establecer los lineamientos generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante y de otros instrumentos que aseguren la idoneidad y la calidad del contenido de las intervenciones regulatorias, en el marco de lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1448, Decreto Legislativo que modifica el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de Simplificación Administrativa, y Perfecciona el Marco Institucional y los Instrumentos que rigen el Proceso de Mejora de Calidad Regulatoria.

De acuerdo con el numeral 1 del artículo 3 del Reglamento AIR, el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (AIR Ex Ante), es un proceso que permite el análisis previo, sistemático e integral para identificar, evaluar y medir los probables resultados, beneficios y costos de distintas alternativas de solución (regulatorias y no regulatorias) de un problema público, considerando la identificación y el análisis de riesgos, con el fin de adoptar la mejor alternativa de intervención en base a evidencia. Si la alternativa resultante de la evaluación correspondiente es una regulación, su desarrollo debe ser coherente y consistente con el ordenamiento jurídico vigente, así como establecer los mecanismos para su cumplimiento.



Cabe resaltar que, de conformidad con la Décima Tercera Disposición Complementaria Final del Reglamento AIR Ex Ante, las medidas comprendidas en los Decretos Leyes N° 25909 *“Disponen que ninguna entidad, con excepción del MEF, puede irrogarse la facultad de dictar medidas destinadas a restringir el libre flujo de mercancías tanto en las importaciones como en las exportaciones”*; y, N° 25629 *“Restablecen la vigencia del Art. 19 del Decreto Legislativo N° 701 y del Art. 44 del Decreto Legislativo N° 716, derogados por el Art. 2 de la Ley N° 25399”*, se encuentran excluidas del ámbito de aplicación del Reglamento AIR Ex Ante.

De otro lado, es importante anotar que, de conformidad con lo establecido en la Décima Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento AIR Ex Ante, mediante la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 008-2021-PCM-SGP, se aprobó el Plan de Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante para las entidades públicas del Poder Ejecutivo.

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 6.4 del precitado Plan, PRODUCE forma parte del Grupo 1 de las Entidades de los sectores para la aplicación obligatoria y progresiva del AIR Ex Ante; cuyo plazo de inicio para la aplicación obligatoria del AIR Ex Ante es el 01 de julio de 2023. Desde la señalada fecha, PRODUCE debe realizar la aplicación obligatoria del AIR Ex Ante, previo a la elaboración de disposiciones normativas de carácter general, cuando establezcan, incorporen o modifiquen reglas, prohibiciones, limitaciones, obligaciones, condiciones, requisitos, responsabilidades o cualquier exigencia que genere o implique variación de costos en su cumplimiento por

parte de las empresas, ciudadanos o sociedad civil que limite el otorgamiento o reconocimiento de derechos para el óptimo desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social, según lo dispuesto en el numeral 10.1 del artículo 10 del Reglamento AIR Ex Ante.

En esa línea, el numeral 1.1 del artículo 1 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, establece que una de las partes integrantes de la estructura del proyecto normativo, entre otras, es el documento que sistematiza el AIR Ex Ante, cuando corresponda. No obstante, el artículo 5 del precitado Reglamento establece que el sustento de todo proyecto normativo que no pasa por AIR Ex Ante lo compone la exposición de motivos.

Por consiguiente, se evidencia que, si bien PRODUCE está comprendido en el grupo de entidades del Poder Ejecutivo en donde la aplicación del AIR Ex Ante es obligatoria; no obstante, la propuesta normativa no se encuentra comprendida en el AIR Ex Ante, por cuanto la Resolución Ministerial N° 046-2019-PRODUCE de fecha 14 de febrero de 2019 que dispuso su prepublicación, acredita que el proyecto normativo se encontraba en trámite para su aprobación antes del inicio de la aplicación obligatoria del AIR Ex Ante (01 de julio de 2022).

En ese marco, a solicitud de PRODUCE, la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (en adelante, CMCR) ha emitido dictamen favorable a la aplicación de excepción al AIR Ex Ante, indicando que no es obligatorio que se elabore un expediente AIR Ex Ante para el proyecto normativo, por cuanto la Resolución Ministerial N° 046-2019-PRODUCE de fecha 14 de febrero de 2019 que dispuso su prepublicación, acredita que el proyecto normativo se encontraba en trámite para su aprobación antes del inicio de la aplicación obligatoria del AIR Ex Ante (01 de julio de 2022).



