Boletín Nº 12.643-06

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señora Rincón y señores Castro, Coloma, Elizalde y Galilea, que modifica la Ley de Alcoholes respecto de las sanciones administrativas.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- La industria vitivinícola no está exenta de la influencia de los factores que repercuten en todos los mercados internacionales, particularmente en la agroindustria, como lo son la guerra comercial entre potencias y el cambio climático. Sin embargo, los productores han sido capaces de llevar a cabo procesos de adaptación a lo largo del tiempo, manteniendo niveles de producción eficiente que permiten dar atención, tanto el público interno, como la exportación.

Los cambios en la dinámica internacional y el desarrollo de las capacidades nacionales han llevado a posicionar a nuestro país como un productor relevante, estando entre los 10 mayores productores de hectolitros[1] de acuerdo a la Organización Internacional del Vino con una producción de 12,9 millones de hectolitros[2] durante el año 2018.

La importancia de la industria vitivinícola, no pasa sólo por los niveles de producción y por su capacidad de generar puestos de trabajo, sino por ser uno de los principales exponentes del nombre de Chile en el mundo. En tal sentido, nuestro país se posiciona como una potencia vitivinícola, lo cual importa el establecimiento de ciertas exigencias locales en los procesos productivos. Así podemos observar como las marcas chilenas se han posicionado en los más importantes certámenes internacionales de categorización y evaluación de vinos. Es el caso del “Wine Style Awards 2019” que contó con la presencia de dos importantes vinos nacionales, uno de los cuales fue situado entre los 5 mejores del mundo.

---

[1] Medida de volumen equivalente a 100 litros

[2]Informe de Coyuntura Mundial, Situación del sector 2018 (abril 2019) Información disponible en: http://www.oiv.int/js/lib/pdfjs/web/viewer.html?file=/public/medias/6680/es-oiv-aspectos-de-la-coyuntura-mundial-2019.pdf

II.- La expansión del mercado ha implicado también la necesidad de intensificar las medidas de fiscalización. Por ello, se entregaron mayores capacidades al Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) mediante la ley N º 20.332 que modificó la ley Nº 18.455, sobre producción, elaboración y comercialización de alcoholes etílicos, bebidas alcohólicas y vinagres, haciendo coherente nuestra legislación interna con los tratados internacionales ratificados y vigentes en Chile. En dicha oportunidad fue modificado el rango inferior de las sanciones establecidas en la ley para entregar un margen de flexibilidad en su aplicación.

En la misma línea de disponer normativas que desincentiven la comercialización de vinos corrientes o masivos, priorizando la calidad, y consecuentemente , protegiendo el prestigio de la industria , el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera, toma una importante decisión, contenida en la resolución Nº 9259/2018 del Director Nacional del SAG, que establece la obligación respecto de la clasificación de la bodega elaboradora de vino, al señalar que toda bodega que procese uva para vinificación deberá informar al Servicio, antes de iniciado el proceso de vendimia, respecto de la condición de bodega elaboradora de vino para cada temporada, diferenciando entre recintos en que se elaboradora vino de cepajes tradicionales, establecimientos que elaboran vino con uva de mesa , o bodegas en las que se produce ambos tipos de vinos[3].

Esta normativa permite una mejor y acabada fiscalización de los productos finales, teniendo en consideración el almacenaje respectivo, pudiendo el organismo encargado del control estimar las respectivas producciones y posterior comercialización del producto resultante.

III.- El año 2018 según la información elaborada por el Subdepartamento de viña, vinos y bebidas alcohólicas del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), se alcanzó una producción de 1.290 millones de litros, aumentando en un 35,9% el rendimiento respecto del año 2017. De esta producción el 81,6% corresponde a vinos con denominación de origen, 10,5% fue de vinos corrientes y 7,9% fue declarado como vino de mesa[4].

---

[3] Texto integro de la resolución 9259/2018 de fecha 24 de diciembre de 2018 en: https://www.sag.gob.cl/sites/default/files/resolucion_9259.pdf

La producción por región se distribuyó de la siguiente forma:

REGIÓN	Vinos con D.O.	Vinos sin D.O. (*)	Vinos elaborados con uva de Mesa	Vino para Pisco	**Total**
TARAPACA		3.942			**3.942**
DE ATACAMA	18.490	13.790	71.140		**103.420**
DE COQUIMBO	19.301.688	2.856.708	140.000	16.637.718	**38.936.114**
DE VALPARAISO	30.970.006	458.340	1.239.843		**32.668.189**
METROPOLITANA	181.194.376	16.348.912	12.427.736		**209.971.024**
DEL L.G.B.O'HIGGINS	343.190.896	40.157.140	17.157.833		**400.505.869**
DEL MAULE	461.750.553	94.105.616	34.772.018		**590.628.187**
DEL BIO BIO	3.912.060	6.613.427	2.500		**10.527.987**
LA ARAUCANIA	300				**300**
LOS LAGOS		4.299			**4.299**
Total	**1.040.338.369**	**160.562.174**	**65.811.070**	**16.637.718**	**1.283.349.331**

IV.- Factores comerciales como la exportación del vino a granel, que se ha equiparado en la última década al vino embotellado y la concentración del mercado en pocos actores, hacen más compleja la fiscalización, por tanto, se han hecho mucho más recurrentes las infracciones a la normativa vigente que no son de difíciles de detectar, a lo cual debemos añadir las limitadas capacidades fiscalizadoras del Servicio Agrícola y Ganadero. Ante esta situación, permitir la denuncia popular de las infracciones será un buen elemento coadyuvante en la tarea de fiscalización, añadiendo al sistema herramientas de auto-control de la industria.

V.- Por otro lado, las actuales sanciones establecidas en la ley N° 18.755, en vista a su baja cuantía, no constituyen un factor inhibitorio de conductas sancionables. A modo de ejemplo, la mayor sanción que un infractor puede recibir es 150 unidades tributarias mensuales, equivalente a $7.289.250.-[5], es por ello que planteamos elevar los máximos aplicables, ampliando los márgenes de acción, sin caer en desproporciones sancionatorias.

VI.- Se añade a lo anterior, que la normativa vigente data de la década de 1980, con un sistema de determinación de la cuantía final de la multa

[4] Informe existencias del vino 2018, SAG, División Protección Agrícola y Forestal Subdepartamento de Viñas, Vinos y Bebidas Alcohólicas (31 de diciembre 2018)

[5] Considerando al UTM al mes de mayo de 2019: $48.595.-

consagrado a nivel reglamentario, con escasos elementos de juicio aplicables por el ente llamado a la aplicación de la sanción. Por ello, resulta
necesario introducir parámetros que digan relación con un derecho administrativo sancionatorio moderno, con normas asimilables a las que encontramos en otros sectores normativos como en materia medioambiental. Particularmente en relación al volumen de productos involucrados en la infracción, el beneficio económico, la capacidad económica del infractor y su conducta anterior. De este modo los procesos llevados a cabo por el Servicio Agrícola y Ganadero serán más objetivos y dinámicos, aplicándose sanciones que en razón de los criterios aplicables serán menos cuestionables. Como ha señalado la doctrina, el legislador al configurar un sistema represivo puede otorgar a la Administración un nivel de discrecionalidad más o menos fuerte. De tal modo, puede entregar un vasto catálogo de parámetros para determinar la intensidad de la sanción aplicable o bien, puede proporcionar algunos elementos mínimos para graduar la sanción[6]. Es por ello que en la propuesta legislativa hemos determinado entregar criterios, estableciendo la posibilidad de que el organismo llamado a su aplicación pueda tener otras consideraciones al momento de determinar el quantum específico de la sanción.

VII.- Finalmente resaltar la importancia que tiene la protección de la industria vitivinícola, en vistas a su carácter estratégico para el comercio exterior de nuestro país, su impacto en el trabajo de las principales regiones productores, razones por las que este proyecto de ley busca con énfasis desincentivar acciones que puedan perjudicar la comercialización de uno de los principales productos nacionales, que en los últimos años a representado a nuestro país con éxito, siendo la carta de presentación en el extranjero, y que ha que de mantener los más altos estándares de calidad.

IDEA MATRIZ

El objetivo del proyecto es actualizar y modernizar las normas referidas a las sanciones administrativas contenidas en la leyes N° 18.455 y 18.755,

[6] GÓMEZ GONZÁLEZ, Rosa. "Necesidad-esencialidad de criterios legales para la determinación de una sanción administrativa". Revista Chilena de Derecho, vol. 45 Nº 2, pp. 537.

elevando los máximos aplicables, introduciendo una clasificación de las sanciones y criterios destinados a determinar la cuantía de las sanciones, del

mismo modo incorporar la posibilidad de la realización de denuncias por parte de todo ciudadano ante la autoridad encargada de la fiscalización.

En razón de lo expuesto venimos en someter al conocimiento de este Honorable Senado, el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Introdúzcase las siguientes modificaciones en la ley N° 18.455:

1. Reemplácese el inciso final del artículo 42 por el siguiente:

"Además de la pena indicada en los incisos precedentes, se aplicará a los infractores una multa hasta un máximo de 5.000 unidades tributarias mensuales atendida la importancia del daño causado o del peligro ocasionado, el beneficio económico obtenido en la comisión del delito, y la capacidad económica del infractor. En todo caso, en el cálculo del monto total de la multa, el monto mínimo del beneficio económico a aplicar será el doble del obtenido.

2. Introdúzcase en el artículo 43 las siguientes modificaciones:

a) Sustitúyanse la expresión "de 15 a 150" por la frase "hasta un máximo de cinco mil".

b) Agréguese a continuación del punto final, que pasa a ser seguido, la siguiente frase: "atendida la importancia del daño causado o del peligro ocasionado, el beneficio económico obtenido en la comisión del delito, y la capacidad económica del infractor. En todo caso, en el cálculo del monto total de la multa, el monto mínimo del beneficio económico a aplicar será el doble de las ganancias obtenidas.

3. Modificase el artículo 44 en los siguientes términos:

a) Sustitúyanse la expresión “de 15 a 150” por la frase “hasta un máximo

5.000”.

b) Agréguese a continuación del punto final, que pasa a ser seguido, la siguiente frase: “atendida la importancia del daño causado o del peligro ocasionado, el beneficio económico obtenido en la comisión del delito, y la capacidad económica del infractor. En todo caso, en el cálculo del monto total de la multa, el monto mínimo del beneficio económico a aplicar será el doble del obtenido.

4. Agréguese un nuevo artículo 44 bis del siguiente tenor:

“Artículo 44 bis. De las infracciones administrativas. Los que incurran en infracciones a lo preceptuado en esta ley serán sancionados con penas de multa, decomiso de las especies correspondientes, y clausura temporal o clausura definitiva del establecimiento de que se trate o de todos los recintos del infractor, según corresponda de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 50 de este cuerpo legal.

Las infracciones a esta ley son gravísimas, graves y leves. Son gravísimas las infracciones establecidas en el artículo 45 de esta norma. Graves las señaladas en el artículo 46 y leves las preceptuadas en los artículos 47 y 48.

Las infracciones gravísimas se castigarán con multa, comiso de los productos en conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 inciso primero, y clausura del o los establecimientos del infractor en los términos establecidos en el artículo 50 incisos segundo y tercero.

Las infracciones gravísimas se sancionarán con multas hasta cinco mil unidades tributarias mensuales, las de carácter grave con multas que no podrán exceder de dos mil quinientas unidades tributarias mensuales, y las leves con multa hasta un máximo de mil unidades tributarias mensuales.

Para la determinación de las sanciones específicas que en cada caso corresponda aplicar, se considerarán las siguientes circunstancias:

a) La importancia del daño causado o del peligro ocasionado.
b) El volumen o cuantía del producto objeto de la infracción.
c) El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción.
d) La intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma.
e) La conducta anterior del infractor.
f) La capacidad económica del infractor.
g) La afectación de las zonas vinícolas y/o las denominaciones de origen de vinos y destilados
h) Todo otro criterio que, a juicio fundado del Servicio o del tribunal, sea relevante para la determinación de la sanción.

5. Reemplácese en el inciso primero del artículo 45 la frase “Se sancionará con multa de 1 a 150 unidades tributarias mensuales” por el siguiente encabezado: “Se sancionará como autores de infracción gravísimas:”

6. Sustitúyase en el inciso primero del artículo 46 la frase “Se sancionará con multa de 1 a 100 unidades tributarias mensuales” por el siguiente encabezado: “Se sancionará como autores de infracción graves:”

7. Reemplácese en el inciso primero del artículo 45 la frase “Se sancionará con multa de 1 a 75 unidades tributarias mensuales” por el siguiente encabezado: “Se sancionará como autores de infracción leve:”

8. Modificase el artículo 48 en los siguientes términos:

a) Agréguese en el artículo 48, entre la palabra “precedentes” y la expresión “con multa”, entre comas, la frase “o a la que la ley no le confiera expresamente carácter de infracción gravísima o grave, se sancionará como infracción leve”.

b) Elimínese la frase “con multa de 0.5 a 50 unidades tributarias mensuales”.

9. Modificase el artículo 50 en los siguientes términos:

a) Sustitúyase en el inciso primero, las palabras “podrá disponer” por el término “dispondrá”.

b) Reemplácese el inciso segundo por el siguiente:” Adicionalmente se dispondrá la clausura de 1 a 30 días, si la infracción fuere gravísima, y de 1 a 15 días si se cometiere alguna de las infracciones graves, indicadas en los artículos 45 y 46, respectivamente”.

c) Sustitúyase en el inciso tercero, las palabras “podrá disponer” por el término “dispondrá”.

d) Añádase en el inciso tercero, entre las “infracciones” y la preposición “a” la frase “de carácter gravísimo”.

e) Agregase al comienzo del inciso cuarto, precedido de una coma, la siguiente frase: “Tratándose de infracciones graves”.

f) Agregase en la primera oración del inciso cuarto, a continuación de la palabra “infracción”, ente comas, lo siguiente: “y si fuere gravísima procederá respecto de todos los locales o establecimientos del infractor”.

10. Agréguese al artículo 52 un nuevo inciso segundo del siguiente tenor:

“Se concede acción pública para denunciar las infracciones a los artículos 42, 43, 44, 45, 46 y 47. Cualquier persona que sorprenda a otras incurriendo en las conductas descritas en los artículos antes mencionados, o detecte indicios de su realización, podrá poner los hechos en conocimiento del Servicio, quien remitirá los antecedentes al Ministerio Público o a los tribunales competentes, según corresponda. Los denunciantes podrán acompañar fotografías, filmaciones u otros medios de prueba que acrediten los autores y fecha de comisión de la infracción, el lugar de almacenamiento, la patente del o los vehículos en que se transportan los productos, y cualquier otra circunstancia que contribuya al esclarecimiento de los hechos y sus responsables”.

11. Modificase el artículo 54 en los siguientes términos:

a) Intercálese entre la palabra “sanciones” y el pronombre “qué” el término: “pecuniarias”.

b) Reemplácese la frase “los artículos 45, 46 y 47” por la siguiente: “en el artículo 44 bis, inciso final, así como el comiso prescrito en el artículo 50 inciso primero”.