



PROCOMPETENCIA

PR-IN-2021-0264

13 de abril de 2021

Licenciado
Rafael Eduardo Estrella
Presidente del Senado de la República
Palacio del Congreso Nacional
Su despacho.-

Atención: Comisión Permanente de Interior y Policía y Seguridad Ciudadana

Asunto: Observaciones de PRO-COMPETENCIA al Proyecto de Ley para el Control de Expendio, Suministro y Consumo de Bebidas Alcohólicas

Estimado señor Estrella:

La Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08, fue aprobada con el objeto de promover y defender la competencia efectiva para incrementar la eficiencia económica en los mercados de bienes y servicios, a fin de generar beneficio y valor en favor de los consumidores y usuarios de estos bienes y servicios en el territorio nacional.

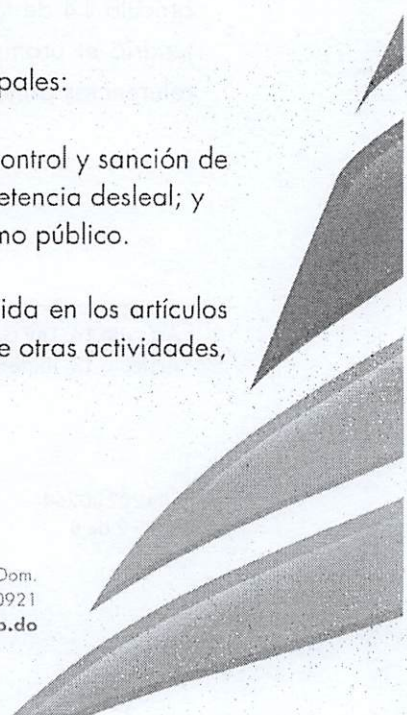
Para la consecución del objeto antes citado, fue creada la **Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA)**, como organismo descentralizado del Estado, con el objetivo de promover y garantizar la existencia de una competencia efectiva en los mercados de productos y servicios, mediante la ejecución y aplicación de las políticas y legislación de competencia y el ejercicio de sus facultades investigativas, de informe, reglamentarias, resolutivas y sancionadoras.

Dichas facultades legales se concretizan en la realización de dos tareas principales:

- a) La protección de la libre y leal competencia, mediante la prevención, control y sanción de prácticas concertadas, abusos de posición dominante y actos de competencia desleal; y
- b) La promoción de una cultura de competencia, tanto a nivel privado como público.

En particular, la función de promoción y abogacía de la competencia, contenida en los artículos 13 y siguientes de la Ley núm. 42-08, le permite a **PRO-COMPETENCIA**, entre otras actividades,

SENADO DE LA REPUBLICA
Fecha: 14/4/2021 Hora: 1:10
Recibido por: *[Handwritten Signature]*
DCC/COMUNICACION



evaluar "las leyes, reglamentos, ordenanzas, normas, resoluciones y demás actos jurídicos emanados de los poderes públicos"¹, así como promover la simplificación de trámites, para garantizar que, en el cumplimiento de las funciones propias de la Administración Pública "no se establezcan trabas o interferencias indebidas a los particulares, que puedan obstaculizar su derecho a la libre empresa y competencia"².

Como consecuencia de lo anterior **PRO-COMPETENCIA**, por órgano de su Consejo Directivo, emite el presente informe no vinculante sobre el Proyecto de Ley para el Control de Expendio, Suministro y Consumo de Bebidas Alcohólicas (en lo adelante "el proyecto de ley"), donde, como veremos, expresamos seria preocupación por vulneraciones a la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08 y principios constitucionales y de administración pública.

En ese orden de ideas, en lo adelante del presente informe abordaremos los siguientes aspectos: **A)** Objeto del presente informe; **B)** Sobre la licencia para expendio y/o suministro de bebidas alcohólicas y **C)** De las delimitaciones territoriales.

A. OBJETO

PRO-COMPETENCIA consultó la información pública disponible en el portal web del Senado de la República, donde encontró el Proyecto de Ley para el Control de Expendio, Suministro y Consumo de Bebidas Alcohólicas. Dicha iniciativa legislativa fue depositada el 17 de agosto de 2020 y enviada a la Comisión Permanente de Interior y Policía y Seguridad Ciudadana el 20 de agosto del 2020.

De este modo, luego de revisar con detenimiento el proyecto de ley, se determinó que el mismo contiene algunas disposiciones que presentan conflicto con el derecho de la competencia. Por tal motivo, este Consejo Directivo emite este informe en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 14 de la Ley núm. 42-08, con la finalidad de verificar los posibles efectos adversos que tendría el promulgar una ley con la redacción actual del proyecto analizado, utilizando como referencias principales lo dispuesto en la Constitución dominicana y la Ley núm. 42-08.

¹ Artículo 14, Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08.

² Artículo 13, ibidem.

B. SOBRE LA LICENCIA PARA EXPENDIO Y/O SUMINISTRO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

El capítulo II del proyecto de ley habla sobre la licencia para expendio y/o suministro de bebidas alcohólicas. Establece disposiciones sobre dónde debe colocarse la licencia en el Centro de Expendio; las categorías de licencias; quién tiene la facultad de emitir las, revocarlas o suspenderlas; entre otros aspectos.

Al respecto, el propio Departamento Técnico de Revisión Legislativa del Senado de la República, remitió a la Comisión Permanente de Interior y Policía y Seguridad Ciudadana un documento titulado "*Opinión sobre proyecto de ley para el Control de Expendio, Suministro y Consumo de Bebidas Alcohólicas*"³, de fecha 3 de septiembre de 2020, en el que realiza observaciones importantes, algunas de las cuales son corroboradas por esta Subdirección de Promoción y Abogacía de la Competencia.

En primer lugar, el artículo 50 de la Constitución dominicana estipula que "*El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes*". Asimismo, estas leyes que buscan regular derechos fundamentales deben ser orgánicas, conforme el artículo 112 de la misma Carta Magna. Esto implica, evitar el establecimiento de trabas burocráticas para el libre ejercicio del precitado derecho fundamental, las cuales constituyen "*exigencias, requisitos, impedimentos o cobros que realizan las entidades del Estado (...) que afectan la competitividad de las empresas y la calidad de vida de las personas*"⁴.

En este tenor, el alcohol es de venta libre en nuestro país, por lo que pretender obligar a que los agentes económicos que se dedican a su comercialización tengan que solicitar una licencia para vender un producto lícito y de libre comercio, supone una barrera que, además, es desproporcional al objeto del proyecto de ley analizado. De la lectura del proyecto de ley propuesto, no se justifica esta medida para el fin último del referido documento, que está orientado a promover el consumo responsable y reducir los actos de violencia relacionados al consumo de alcohol. El mismo se limita a afirmar la necesidad de las licencias por un tema de interés general, dejando de lado la adecuación de la medida propuesta al fin que persigue alcanzar, tomando en cuenta el principio de necesidad y proporcionalidad.

³ <http://www.senado.gov.do/mlx/DOCS/1C/5/6E0B/7DA5.pdf>

⁴ <http://adeb.com.pe/barreras-burocraticas>



Además, en el país existen normas tributarias, de calidad y de salud vinculadas a las bebidas alcohólicas que deben cumplir conforme aplique para cada uno, tanto los comercios que las venden, como los consumidores. Por lo tanto, aún si el espíritu del legislador al querer establecer un régimen de licencias para el expendio de bebidas alcohólicas fuese mantener un control y registro de los centros de venta y proteger la salud de los consumidores, puede decirse que dichos objetivos están ya satisfechos por la normativa vigente, y esta exigencia adicional no es necesaria.

Sobre este marco normativo correspondiente a las bebidas alcohólicas, podemos mencionar algunas leyes. En materia de salud pública la Ley General de Salud, núm. 42-01 en su artículo 40 habla sobre las acciones contra el alcoholismo, señalando que *"en coordinación y con la asistencia de instituciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales especializadas en la materia, la SESPAS⁵ emitirá las reglamentaciones adecuadas para evitar y combatir el alcoholismo"*. Más adelante, en el artículo 123 dispone que *"en el envase de cervezas y bebidas alcohólicas destinadas al consumo nacional deberá figurar la siguiente leyenda: "El consumo de alcohol perjudica la salud", escrita con letra fácilmente legible y en colores contrastantes. Esta disposición es extensiva a toda publicidad realizada a través de medios de comunicación de cualquier naturaleza"*.

Según se observa en los artículos citados en el párrafo anterior, la Ley General de Salud contiene, tanto obligaciones que debe cumplir el Estado para con sus ciudadanos, como reglas que deben obedecer los consumidores, todo en vinculación al consumo responsable de alcohol. Y en lo relacionado a este último aspecto, cabe mencionar la Ley de Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, núm. 63-17, que prohíbe de manera expresa en su artículo 256 conducir mientras se ingiere bebidas alcohólicas y/o en estado de embriaguez.

Este interés del Estado en promover y regular el consumo responsable de bebidas alcohólicas, vió una manifestación formal en el año 2006, cuando el Ministerio de Interior y Policía emitió la Resolución núm. 03-06, cuyo objetivo era, al igual que la ley núm. 63-17, *"establecer controles en el consumo y suministro o venta de alcohol a los conductores y pasajeros de los vehículos de motor, con la finalidad de garantizar la integridad de los ciudadanos y la protección de los bienes públicos y privados. La Resolución prohíbe ingerir bebidas alcohólicas en los vehículos de motor, aún sin estar en estado de embriaguez, siendo responsabilidad del conductor su propia falta y la falta de los pasajeros que le acompañen"*⁶.

⁵ Hoy Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS)

⁶ https://mip.gob.do/transparencia/images/docs/Publicaciones_Oficiales/Libros_y_Revistas/Memorias/Memoria%20SEIP%202006.pdf

El Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes, Ley núm. 136-03, por su parte, en sus artículos 21 y 22, prohíbe la publicidad de bebidas alcohólicas en lugares públicos y privados destinados a niños, niñas y adolescentes, así como su venta a menores de edad. El artículo 23 prohíbe la entrada a niños, niñas y adolescentes en establecimientos comerciales donde se consuman bebidas alcohólicas, y obliga a los propietarios de dichos establecimientos a *"colocar en un lugar visible a la entrada del local la advertencia de prohibición de admisión de niños, niñas y adolescentes"*. Por último, en su artículo 33, establece el derecho a protección contra sustancias alcohólicas, estupefacientes y sicotrópicas: *"El Estado, con la activa participación de la sociedad, debe garantizar políticas y programas de prevención contra el uso ilícito de sustancias alcohólicas (...). Asimismo, debe asegurar programas permanentes de atención especial para la recuperación de niños, niñas y adolescentes dependientes y consumidores de estas sustancias"*.

Igualmente, la Ley sobre Alcohol, Espíritus Destilados y Bebidas Alcohólicas, núm. 243 del 10 de enero de 1968, definía los aspectos legales de fabricación de estos tipos de bebidas, que luego fue derogada por el Código Tributario, y sus preceptos incluidos en el Capítulo VII De las normas especiales para alcoholes y tabaco, del Título IV Del Impuesto selectivo al consumo. En términos tributarios, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) tiene un catálogo de trámites relacionados a alcoholes y tabaco⁷ que habilitan a los usuarios interesados en incursionar en este mercado, en cumplimiento de las normas y requerimientos establecidos en materia fiscal. De esta manera, hay diversas licencias que un agente económico debe obtener, dependiendo de la actividad económica vinculada a las bebidas alcohólicas a la que se vaya a dedicar. Entre estas licencias están la Licencia para Elaborar Productos Derivados de Alcohol y Tabaco, la Licencia para Importar Bebidas Alcohólicas y Productos del Tabaco, la Autorización de Compra para Alcohol, entre otros.

Por su parte, el Ministerio de Turismo (MITUR) establece que las personas morales de restaurantes, cafeterías, bares, discotecas y demás establecimientos de expendio de alimentos y bebidas que deseen operar en zonas turísticas, necesitan obtener una licencia⁸ reuniendo una serie de requisitos delimitados por el mismo MITUR, claramente disponibles en su portal web.

En lo concerniente a la protección de los derechos de los consumidores cuando se trata de bebidas alcohólicas, la Ley General de Protección de los Derechos al Consumidor o Usuario, núm. 358-05 establece en su artículo 88, literal c) que *"La publicidad de productos médicos, alimenticios envasados, cosméticos, tabaco, bebidas alcohólicas y, en general, cuando se atribuya al producto*

⁷ <https://dgii.gov.do/tramites/Catlogos%20completos/AlcoholesyTabaco.pdf?csf=1&e=hvnpVk>

⁸ <http://mitur.gob.do/clasificacion-y-normas-de-bares-restaurantes-cafeterias-y-discotecas/>

o servicio propiedades terapéuticas, nutricionales o estimulantes, deberá contar con la previa autorización de la entidad estatal competente en materia de salud”.

Por otro lado, en lo que respecta a los requisitos que debe reunir un agente económico para considerarse hábil para que le sea otorgada la licencia para expendio y/o suministro de bebidas alcohólicas, debemos destacar que el proyecto de ley no los contempla. En definitiva, el proyecto normativo no advierte precisiones que son relevantes para la competencia efectiva como son: *i/* la duración de las licencias, *ii/* las condiciones o requisitos para su otorgamiento o acceso a la actividad comercial y *iii/* los criterios para establecer excepciones, lo cual atribuye una excesiva discrecionalidad a la Administración Pública.

En este contexto, el establecimiento de requisitos o condiciones injustificados para el acceso a una actividad económica de libre comercio supone limitar innecesaria y desproporcionadamente el ejercicio del derecho a la libertad de empresa y comercio, que resulta ser la principal condición para mantener un cierto nivel de competencia efectiva en los mercados.

En ese sentido, nuestra recomendación es que se suprima dicho requisito. No obstante, si de todos modos se decidiera establecer límites al derecho a la libre empresa, comercio e industria señalado en el artículo 50 de la Carta Magna, somos de la opinión de que pudiera valorarse la inclusión de licencias para el expendio de bebidas alcohólicas en una eventual modificación a la ley que crea el Ministerio de Interior y Policía. En su defecto, para cumplir con los principios constitucionales y administrativos de seguridad jurídica, de previsibilidad y certeza normativa, que establecen que las normas jurídicas y criterios administrativos no pueden variar arbitrariamente; recomendamos al órgano proponente establecer claramente los requisitos que deberán cumplir los agentes económicos para obtener la referida licencia, o los criterios de valoración para su otorgamiento, así como aquellos que se tomarán en cuenta para aplicar las excepciones.

C. DE LAS DELIMITACIONES TERRITORIALES

Llama nuestra atención lo estipulado en el artículo 6, numeral 11 del proyecto de ley, que establece que *“Se prohíbe que a menos de 50mts de las zonas residenciales, habitacionales y escolares se otorguen permisos que autoricen la venta o suministro para consumo de bebidas alcohólicas; excepto cuando se trate de establecimientos que pretendan explotación exclusiva de restaurante o fonda”.*

Desafortunadamente, la República Dominicana no tiene una organización urbana que permita diferenciar de manera estricta, cuáles zonas se consideran residenciales, habitacionales o



escolares. Si tomamos como ejemplo el Distrito Nacional, es posible identificar sectores donde hay edificios residenciales al lado de oficinas comerciales de uno o varios negocios; y hay escuelas y colegios que tienen a su alrededor centros y plazas comerciales. Además, debemos tomar en cuenta los establecimientos comúnmente denominados colmados. Los mismos se encuentran en zonas que podrían considerarse como residenciales y, en ocasiones, tienen un espacio habilitado para que sus clientes compren bebidas alcohólicas y las consuman en el mismo establecimiento.

En un sentido similar se pronunció el Departamento Técnico de Revisión Legislativa del Senado de la República, cuando estableció, en la Opinión descrita más arriba, que *"por la realidad demográfica que existe en los parajes, secciones, distritos municipales y muchos municipios existentes en diversas provincias del país de extensión territorial reducida, esta disposición traería como consecuencia que los negocios que venden bebidas alcohólicas en estos pueblos tendría que operar en las afueras de la ciudad, lo que traería como consecuencia su desaparición"*⁹.

Adicionalmente, dicha disposición crea diferencias de trato entre agentes económicos a la hora de priorizar alguno de ellos (restaurantes o fonda) con respecto al resto.

En ese tenor, de aprobarse esta prohibición contenida en el artículo 6 numeral 11 del proyecto de ley, se estaría creando una barrera importante en el mercado, provocando la desaparición de un sinnúmero de comercios, y/o limitando sustancialmente los productos que dichos establecimientos están acostumbrados a comercializar.

Por otro lado, esta disposición necesariamente nos lleva a pensar en los derechos adquiridos de los establecimientos que actualmente se encuentran operando en zonas que pudiesen interpretarse como residenciales, escolares o habitacionales. Y es que, de promulgarse una ley con una prohibición como la que establece el artículo 6, numeral 11 de este proyecto de ley, no se estipula qué ocurrirá con dichos agentes económicos.

Así las cosas, cabría aplicar el principio de irretroactividad de la ley contemplado en el artículo 110 de la Constitución Dominicana, que establece que *"La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté subjúdice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior"*. Esto quiere decir que, para los agentes económicos existentes al momento de la entrada en vigor de la ley, no aplicaría esta prohibición; sino que solo se tomaría en cuenta para los negocios que operen a partir de su promulgación. Sin embargo, de interpretarse de esta manera, se convertiría en una

⁹ <http://www.senado.gov.do/mlx/DOCS/1C/5/6E0B/7DA5.pdf>

barrera de entrada sustancial que colocaría a los nuevos agentes económicos en una posición de desventaja frente a sus competidores potenciales, lo cual provoca graves consecuencias para la competencia en el mercado.

Por este motivo, recomendamos que el órgano proponente evalúe los criterios de distancia mínima desde la perspectiva de los principios de buena regulación económica, atendiendo a la necesidad, proporcionalidad, y mínima restricción o, de lo contrario, pondere eliminar esta disposición.

Atentamente,


Yolanda Martínez Z.
Presidenta Consejo Directivo

