

AÑO DEL FOMENTO DE LA VIVIENDA
DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo de Guzmán

DETEREL 023/2016

A la : Comisión Permanente de Hacienda.

Vía : **Lic. Mayra Ruiz de Astwood,**
Coordinadora de Comisiones Permanentes

CC : **Lic. Mercedes Camarena Abreu.**
Secretaria General Legislativa Interina.

De : **Welnel D. Félix F.**
Director Departamento Técnico de Revisión Legislativa

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley sobre control de expendio,
suministro y consumo de bebidas alcohólicas

Ref. : Oficio No.**01898**, de fecha 07 de marzo del 2016
(Exp.02553-16)

En atención a su comunicación de referencia, en la que nos solicita realizar el correspondiente estudio y remitir la opinión sobre el proyecto de ley indicado en el asunto. Después de analizar dichos proyectos tenemos a bien expresarle lo siguiente:

Contenido del Proyecto de ley:

PRIMERO: El presente proyecto de ley busca controlar el expendio, suministro y consumo de bebidas alcohólica.

SEGUNDO: El presente proyecto de ley fue presentado por el senador de la provincia Elías Piña, Señor **Adriano de Jesús Sánchez Roa.**

Facultad Legislativa Congressional:

La facultad legislativa congressional para legislar sobre esta materia está fundamentada en el Art. 93, numeral uno, literal q de la Constitución de la República que, enuncia lo siguiente: ***“Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución”***

Procedimiento de Aprobación:

Por su naturaleza, el presente proyecto de ley para los fines de su aprobación, se rige por lo establecido en el artículo 112 de la Constitución de la República que establece: ***“Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza requerirán para su aprobación del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras.”***

Desmonte Legal

El proyecto de ley se fundamenta y toca las siguientes disposiciones legales:

- a) La Constitución de la República Dominicana.
- b) La Ley No. 176-07, de fecha 17 de julio de 2007 del Distrito Nacional y los Municipios, Gaceta Oficial No. 10426.
- c) La Ley 358-05 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores y Usuarios, de fecha 9 de septiembre de 2005, Gaceta Oficial No. 10337.
- d) La Ley No. 287-04 sobre Prevención, Supresión y Limitación de Ruidos Nocivos y Molestos que producen contaminación sonora, de fecha 03 de agosto de 2004.
- e) La Ley Institucional de la Policía Nacional, No. 96-04, de fecha 28 de enero de 2004, Gaceta Oficial No. 10258.
- f) La Ley No. 136-03, Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes, del 7 de agosto de 2003, Gaceta Oficial No. 10234.
- g) La Ley General de Salud No. 42-01 de fecha 8 de marzo de 2001, Gaceta Oficial No. 10075.
- h) La Ley sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, No. 64-00, del 18 de agosto de 2000, Gaceta Oficial No. 10056; y la Guía Para el Ruido Urbano, de la Organización Mundial de la Salud (OMS), 1995.

- i) La Ley No. 139-97 mediante la cual los días feriados del calendario que coincidan con los días martes y miércoles, jueves o viernes serán trasladados de fecha, de fecha 19 de junio de 1997.
- j) La Ley Electoral de la República Dominicana No.275-97, de fecha 21 de diciembre de 1972, Gaceta Oficial No. 9970.
- k) La Ley 241 sobre tránsito de vehículos, de fecha 3 de enero de 1968, Gaceta Oficial No. 2309 y sus modificaciones.
- l) La Ley Orgánica de los Bomberos, No. 5110 del 18 de junio de 1912, Gaceta Oficial No. 2309.
- m) La Ley No. 36 del 18 de octubre de 1965 sobre Comercio, Porte y Tenencia de Armas, Gaceta Oficial No. 8950.
- n) La Ley Orgánica de Secretaria de Estado No. 4378 del 10 de febrero de 1956 Gaceta Oficial No. 7947.

Análisis Legal, Constitucional y de la Técnica Legislativa

Después de analizar el proyecto de ley en los aspectos legal, constitucional y de la técnica legislativa, **ENTENDEMOS** oportuno hacer las siguientes observaciones:

- 1.- En los “**vistos**”, sugerimos que los últimos 9 vistos que presenta el proyecto de ley sean organizados en orden cronológico descendiente, desde la norma más reciente hasta finalizar con la norma más antigua. Al respecto el Manual de Técnica Legislativa en su punto 4.1.1.4, establece que: ***“En todo caso los vistos se deben ordenar manteniendo la jerarquía constitucional de los textos normativos y dentro de ésta la cronología.*”**
- 2.- Observamos que el presente proyecto de ley presenta en algunos artículos “**epígrafes**” y en otros no, por lo que sugerimos que en virtud de lo recomendado por la técnica legislativa les sea colocados a todos los artículos que componen el proyecto de ley estos pequeños títulos que sintetizan el contenido del mismo y que facilitan su comprensión.
- 3.- El artículo 1 establece: ***“La presente Ley tiene por objeto regular la venta, el expendio, suministro gratuito y consumo de bebidas alcohólicas, a la vez que fomentar la responsabilidad en el consumo de las mismas en República Dominicana.”***

Al respecto observamos que la redacción empleada no es la más apropiada en virtud de lo que establece los manuales de técnica legislativa que recomienda que los textos normativos deben de estar redactados de forma precisa y concisas, a la vez de evitar el uso de lenguaje técnico que solo pueda ser comprendido por los conocedores de la materia. En tal sentido sugerimos sustituir el término **“La presente ley”** por **“Esta ley”** y eliminar el término **“de las mismas”**. De lo antes señalado sugerimos redactarlo de la siguiente forma:

“Esta ley tiene por objeto regular, la venta, el expendio, suministro gratuito y consumo de bebidas alcohólicas, a la vez de fomentar la responsabilidad en el consumo en la Republica Dominicana”.

4.- Observamos que el artículo 2 establece: ***“Para la aplicación e interpretación de esta ley, se consignan las siguientes definiciones”.***

Al igual que lo sugerido en el numeral uno de este informe sugerimos que el presente artículo sea reestructurado a la vez que le sea colocado el siguiente epígrafe.

“Artículo 2. Definiciones. Para los fines de esta ley se entiende por:”

5.- Del mismo modo observamos en este artículo que enumera los términos partiendo de la enumeración del artículo: **Ej. 2.1....; 2.2.....,2.3....** Lo cual es incorrecto por no ser estos una continuación numérica del artículo, debiendo hacerlos en números arábigos. **Ej.1...; 2.....; 3....** Finalmente en cuanto a este artículo sugerimos organizar en orden alfabético las definiciones.

6.- El artículo 3 establece: ***Para que en un Centro de Expendio o Turístico pueda dedicarse o continuar con la venta, expendio o suministro de bebidas alcohólicas en envases abiertos o cerrados, deberá obtener, por cada establecimiento una licencia a ser emitida por el Ministerio de Interior y Policía para estos fines. No se permitirá la venta, expendio, suministro y/o consumo de bebidas alcohólicas en los establecimientos que carezcan de licencia para tal fin.***

Observamos que este artículo contiene dos mandatos, uno que dispone la obtención de la licencia para poder dedicarse o continuar con la venta, expendio o suministro de bebidas alcohólicas en envases abiertos o cerrados y el otro que se deriva y complementa el mismo al establecer la prohibición de la venta a los establecimientos que carezca de la licencia. Al respecto preciso señalar que los artículos son unidades uninormativas, por lo que deben expresar y contener un solo mandato, por lo que sugerimos que el mandato principal quede establecido en un artículo y la parte infine sea colocada como un párrafo. Sugerimos del mismo modo que el contenido sea reestructurado acorde con los señalamientos sugeridos por la técnica legislativa. De todo lo antes señalado sugerimos hacerlo de la siguiente forma:

Artículo__ Licencia de expendio. Para el expendio, venta o suministro de bebidas alcohólicas en envases abiertos o cerrados, el Centro de Expendio o Turístico debe obtener por cada establecimiento una licencia emitida por el Ministerio de Interior y Policía.

Párrafo. Se prohíbe la venta, expendio, suministro y consumo de bebidas alcohólicas en los establecimientos que carezcan de la licencia de expendio.

7.- Sugerimos que en los lugares donde se utilizan cuadros, tal es el caso del párrafo V del artículo 3 y el artículo 5, sean normativizados en artículos donde sean desglosados en literales el contenido de los mismos.

8.-Sugerimos que los párrafos **II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX** del artículo 3 del proyecto de ley pasen a ser nuevos artículos, debido a que los mismos expresan mandatos directos o disposiciones de tipo normativa individuales que no se derivan de la parte capital del artículo 3.

9.-En el párrafo VI del artículo 3, observamos que el proyecto de ley le otorga la facultad al Ministerio de Interior y Policía, para conceder de manera excepcional, permisos que excedan los horarios establecidos dentro del proyecto de ley, pudiendo hacerlo de forma temporal o definitiva. Al respecto debemos señalar que este mandato crea inseguridad jurídica, en el entendido que es al legislador a través de la ley que le corresponde establecer los criterios de las excepciones que la misma ley debe establecer. No así dejar que de forma discrecional el Ministerio de Interior y Policía pueda concederlos. Por lo que sugerimos que dentro del cuerpo de la ley se cree un artículo que establezca esas excepciones, pudiendo ser aquellos días declarados días festivos por celebración de fechas importantes o la ocurrencia de acontecimientos de regocijo nacional entre otros hechos.

10- Observamos que el artículo 5 del proyecto de ley establece los horarios permitidos para el expendio de bebidas alcohólicas, observamos sin embargo que no existe deferencia en los horarios contemplados. Por lo que entendemos innecesario la individualización por día, cuando en todos los casos presenta el mismo horario, por lo que sugerimos reformular el artículo de la siguiente forma:

Artículo.- El horario para la venta o expendio de bebidas alcohólicas por parte de los centros clasificados en las categorías II y III de la presente ley, serán los días de

Domingo a Sábado en horario de ocho de la mañana (8:00a.m.) hasta las doce de la media noche (12:00a.m).

11.-El artículo 8 establece: ***“Corresponde al Ministerio de Interior y Policía velar por el cumplimiento de esta ley, sus reglamentaciones y demás disposiciones legales que a su efecto se dicten. Para lo cual contará con un Departamento de Control Bebidas Alcohólicas (COBA) con un personal civil entrenado, dotado de fe pública, asistido por efectivos policiales, y si fuere necesario militares. El COBA estará facultado para investigar, inspeccionar los establecimientos, levantar actas de infracción, reconocer y controlar todo tipo de locales e instalaciones a efectos de verificar el cumplimiento de la presente Ley. Los titulares, gerentes, encargados o responsables de la actividad sometida a control bajo esta Ley estarán obligados a prestar la ayuda y colaboración necesaria para la realización de la labor inspectora referida a la comprobación del cumplimiento de los preceptos de esta Ley, incurriendo en infracción de esta quienes mediante oposición activa o por simple omisión entorpezcan, dificulten o impidan el desarrollo de dicha labor.”***

Observamos que el artículo establece la asistencia, calidad y funciones del ***“Departamento de Control Bebidas Alcohólicas (COBA)”***, sin que antes previamente establezca su creación, por lo que sugerimos que en virtud de lo establecido por la ley No. 247-12, Ley Orgánica de la Administración Pública, del 14 de agosto de 2012, se cree un artículo que establezca su creación por parte del Ministerio, por ser este una estructura inferior dependiente del ministerio, y que a su vez se remita todo lo concerniente a su funcionamiento y atribuciones al reglamento interno elaborado por el ministerio.

12.- Observamos que el numeral 6.11 del artículo 6 establece: ***“Que se prohíbe que a menos de 50 metros de las zonas residenciales, habitacionales y escolares se otorguen permisos que autoricen la venta o suministro para el consumo de bebidas alcohólicas, excepto cuando se trate de establecimiento que pretendan explotación exclusiva de restaurante o fonda”***. Al respecto es preciso señalar que las leyes son de aplicación general, más en los casos donde se regula el ejercicio de un derecho fundamental, como es el comercio, por lo que entendemos 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. Por lo que sugerimos su readecuación.

13.- Observamos que el artículo 10 incluye dentro de las atribuciones del Ministerio de Interior y Policía, el servicio 911, al respecto es preciso señalar que este servicio fue creado mediante la Ley 140-13, Ley del Sistema Nacional de Atención a Emergencias y Seguridad (9-1-1) y todo lo concerniente a su funcionamiento es una atribución del Ministerio de la Presidencia. Por lo que sugerimos que este artículo y sus respectivos párrafos sean eliminados.

14.- Observamos que los artículos 11 y 12 del Capítulo VII, que trata sobre **“el Alcohol y la Conducción en Vehículos de Motor”** establece:

“Los envases con bebidas alcohólicas a ser transportados en vehículos de motor o en manos de los conductores o pasajeros, deberán tener el cierre de fábrica, o si han sido abiertos, se llevarán en el baúl del vehículo de motor o en el bolso o maletín de la motocicleta.

Párrafo I. Es responsabilidad del conductor evitar la ingesta de bebidas alcohólicas en el interior del vehículo de motor así como el traslado de envases de bebidas abiertos.

Párrafo II. Se prohíbe la venta, expendio o suministro gratuito de bebidas alcohólicas a personas que se encuentren en el interior de vehículos de motor.”

Artículo 12. El grado de alcoholemia de cada conductor será identificado por las autoridades y medido por instrumentos técnicos o de laboratorio, estando el conductor en la obligación de aceptar el examen observándose las disposiciones constitucionales vigentes. En caso de negativa, su actitud se calificará de rebeldía y el vehículo será retenido y el conductor será pasible de las sanciones previstas en el artículo 14 de la presente Ley. El vehículo podrá recuperarse cuando se efectúe el pago de la multa correspondiente.”

Con relación a este capítulo tenemos varias observaciones:

1. Hay que determinar si las motocicletas que circulan en nuestro país poseen bolso o maletín.
2. Es preciso señalar que el objeto fundamental del capítulo es prevenir la ingesta de bebidas alcohólicas por parte del conductor del vehículo de motor; por lo que pretender responsabilizar al conductor porque en su vehículo sea transportados envases abiertos (botellas cerradas pero sin el cierre de fábrica) que contengan bebidas alcohólicas, debe ser analizada desde la perspectiva jurídica, puesto que se estaría aplicando una penalidad sobre la base de una **“presunción”** de que por no estar este envase en el baúl del vehículo, el conductor lo estaría ingiriendo. Del mismo modo el artículo violenta el principio de la personalidad de la pena, que establece que la pena no puede trascender de la persona que comete el hecho.

3. La pena es individual, solo recae en la persona culpable de la comisión de un hecho punible, por lo que penalizar al conductor por qué en su vehículo alguien transporte o consuma bebidas alcohólicas las cuales solo les está prohibida su consumo a menores de edad debe ser estudiado su fundamento y aplicabilidad.
4. La “rebeldía” es una figura jurídica exclusiva del Derecho Procesal Penal, el cual la define como: **“el estado procesal de quien, siendo parte en un juicio, no acude al llamamiento de forma, o por tener incumplida alguna orden o intimidación del juez, es declarada por este en rebeldía”**. Por lo que sugerimos la eliminación de este término en el entendido de que no es aplicable en este caso.
5. El artículo establece en su parte infine la incautación pura y simple del vehículo y su recuperación posterior al pago de la multa. Al respecto es preciso señalar que la incautación del mismo resulta irregular y violatoria al debido proceso en el entendido de que se está condenando a priori y violentando un derecho de uso de propiedad, hasta tanto la persona no pague la multa, sin que la persona pasible de la sanción pueda defenderse ante el juez competente, por lo que lo sugerimos que solo se establezca la multa y no la incautación, por ser violatorio a un derecho fundamental.

15.- Observamos que el artículo 14 establece pena de prisión correccional de seis (6) días a dos años para los hechos previstos en el artículo 6 del proyecto de ley objeto de este informe, somos de la opinión que esta sanción resulta desproporcionada, por lo que sugerimos su revisión.

16.- De la lectura del párrafo I del artículo 14, se desprende que la persecución de los delitos establecidos en esta ley será ejercida a través de un representante autorizado del Ministerio e Interior y Policía, lo cual resulta violatorio a la Constitución de la República, la cual le otorga esa atribución exclusiva al Ministerio Público. Por lo que sugerimos su readecuación.

17.- Observamos que el proyecto de ley no establece cual es el grado de alcoholemia permitido para el conductor, lo que crea imprecisión y vaguedad en la norma, puesto que establece una sanción, mas no así la infracción.

Párrafo II. Las multas administrativas aplicadas a los infractores serán destinadas por el Ministerio de Interior y Policía a lo siguiente:

- a) ***En un 25% para el financiamiento de las operaciones del COBA;***
- b) ***En un 25% Para planes de prevención y educación contra el consumo nocivo de bebidas alcohólicas; y,***

c) ***En un 25% para el mantenimiento de un sistema de información y estadísticas sobre la problemática del consumo nocivo de bebidas alcohólicas en República Dominicana;***

d) ***En un 25% para el financiamiento de las operaciones del Servicio 911;***

18.- Al respecto debemos señalar que el objeto fundamental de este proyecto de ley es prevenir la ocurrencia de accidentes de tránsito por la ingesta de bebidas alcohólicas y la posibilidad de pérdidas de vidas por este hecho; por lo que somos de la opinión que destinar solo un 25 por ciento de las multas fruto de las sanciones a las disposiciones establecidas en este proyecto de ley no es equitativo ni proporcional con el grado de importancia que reviste los planes de prevención y educación contra el consumo nocivo de bebidas alcohólicas y el mantenimiento de las operaciones del Servicio 911; por lo que sin restarle importancia a los demás renglones que establece el proyecto, entendemos que debe destinarse una escala mayor a los aspectos antes señalados.

19.- Observamos que el párrafo único del artículo 17 expresa:

“El Reglamento de Aplicación de la presente Ley incluirá planes y/o programas comunitarios a ser cumplidos por los infractores de esta Ley. De igual manera, comprenderá planes y/o programas obligatorios de formación, asesoramiento y, cuando proceda, tratamiento de los conductores”.

Al respecto es preciso señalar que los planes y programas a ser cumplidos por los infractores de la ley son consideradas sanciones o penas por la comisión de un hecho, por lo que deben de ser contemplados en el proyecto de ley como parte de las sanciones, no así en el reglamento de aplicación donde solo se establecen disposiciones procedimentales que permiten la implementación de la norma.

Por todo lo antes señalado sugerimos a la comisión encargada del conocimiento del presente proyecto de ley, abocarse a su estudio tomando en cuenta los señalamientos vertidos en el presente informe.

WF/ja.

Atentamente

Welnel D. Feliz.
Director