

**Resolución N° 140/020**

Montevideo, 25 de junio de 2020.

**ASUNTO 25/2017: BOWEREY S.A. (KINKO) C/INSTITUTO NACIONAL DE CARNES  
- DENUNCIA.**

**VISTO:**

Que con fecha 26 de setiembre de 2017, BOWEREY S.A. formuló denuncia contra el Instituto Nacional de Carnes (INAC), por la presunta vulneración de la Ley N° 18.159, en la aplicación de las normas sobre habilitaciones de venta de productos de carnicería.

**RESULTANDO:**

1. Que, en este sentido, la denunciante manifiesta que el artículo 4.2.5 del Decreto del Poder Ejecutivo N° 110/95 del 24 de febrero de 1995, establece que: *“los comercios con modalidad de venta de autoservicio (supermercados) con una superficie mayor o igual a los 200 m<sup>2</sup> en su local de ventas, que cuenten con autorización previa de la Intendencia Municipal correspondiente, podrán vender carne y productos cárnicos, de acuerdo con la presente reglamentación (...) Cuando el comercio de autoservicio opte por la instalación de una carnicería de expendio, deberá destinar para esta un área mínima de 18 m<sup>2</sup>”.*
2. Que Bowerey S.A., en su denuncia, expone que INAC se encuentra aplicando una disposición inconstitucional en virtud que la limitación no está contenida en una ley formal ni se funda en razones de interés general, amén de que debe entenderse como inaplicable, en virtud de estar tácitamente derogada por la Ley N° 18.159 de Promoción y Defensa de la Competencia.
3. Que, agrega, que la limitación aplicada por INAC, al haber resuelto el rechazo de la habilitación de carnicerías en los locales de Bowerey S.A., favorece injustificadamente a

las grandes superficies, mayores a 200 m<sup>2</sup> y las pequeñas carnicerías, a las cuales incluso se les permite comercializar una extensa lista de productos no cárnicos, envasados herméticamente.

4. Que la denunciante señala en su comparecencia, que INAC debería cesar inmediatamente los efectos de las resoluciones basadas en una norma inconstitucional y que fue derogada por el cuerpo de normas especiales cuyo cumplimiento es cometido de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia.
5. Que por Resolución N° 108/017 de fecha 3 de octubre de 2017, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia dispone declarar pertinente la denuncia formulada por Bowerey S.A., no haciendo lugar al cese preventivo formulado por la denunciante, confiriendo vista a INAC y disponiendo la reserva de las actuaciones hasta el dictado de la resolución final.
6. Que, con fecha 14 de noviembre de 2017, la denunciada evacúa la vista conferida.
7. Que en la mencionada comparecencia, INAC manifiesta que el Decreto- Ley N° 15.605, en su artículo 1º, indica que el Poder Ejecutivo es quien fijará la Política Nacional de Carnes.
8. Que en ese sentido, el Decreto N° 110/995 del Poder Ejecutivo de fecha 24 de febrero de 1995, establece las normas para la habilitación y funcionamiento de carnicerías fijando de esta forma la Política Nacional de Carnes, específicamente sobre las carnicerías.
9. Que la Resolución N° 166/95 de INAC del 24 de noviembre de 1995, regula los aspectos formales para la tramitación de habilitación de carnicerías ya sean de corte o de expendio en el departamento de Montevideo, y es conteste con el Decreto- Ley N° 15.605 y con el Decreto N° 110/95.
10. Que la Ley N° 15.838 de 14 de noviembre de 1986, exceptúa de los cometidos de INAC a aquellos que tienen relación directa con el control de instalación y funcionamiento de carnicerías, excepto en el departamento de Montevideo.
11. Que el pre-citado Decreto N° 110/995, en el artículo 3.1 dispone que las habilitaciones en el Departamento de Montevideo corresponden a INAC.
12. Que, específicamente, el artículo 4.2.5 del Decreto N° 110/995 señala la superficie con la que deben contar los comercios con modalidad de venta en autoservicio, debiendo ser mayor o igual a 200 m<sup>2</sup>.
13. Que no comparte con la denunciante, que el cumplimiento de la normativa vigente por



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



República Oriental del Uruguay  
Ministerio de Economía y Finanzas

parte del INAC, quebrante el principio de igualdad, ni de reserva legal, ni de promoción y defensa de la libre competencia.

14. Que en el mismo sentido, INAC argumenta en su evacuación de vista, que no está de acuerdo con el hecho de que la norma sea inconstitucional, y que la misma debería ser planteada ante la Suprema Corte de Justicia, por lo que quedaría fuera del objeto de marras.
15. Que, asimismo, INAC controvierte los fundamentos legales esgrimidos en la denuncia, literales, C, G, H e I del artículo 4 de la Ley N° 18.159, por entender que no es el caso de autos, en tanto INAC no realiza discriminación respecto a las habilitaciones de carnicería.
16. Que en este sentido, INAC esgrime que la norma se aplica a todas las solicitudes por igual, respetando la “regla de la igualdad” que se fundamenta en la aplicación objetiva del Decreto – Ley N° 15.605 y del Decreto N° 110/95.
17. Que, asimismo, no existen obstáculos injustificados ni espurios para conceder las habilitaciones.
18. Que por su parte, los rasgos típicos de la exclusividad como la interposición de una marca única o el derecho territorial exclusivo o zonificación no se encuentran presentes en el mercado relevante.
19. Que INAC dice no rechazar injustificadamente la venta de bienes o la prestación de servicios a Bowerey S.A.
20. Que con fecha 28 de noviembre de 2017, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia emite la Resolución N° 128/017, en la que se dispone la prosecución de la investigación admitiendo y diligenciando los medios de prueba ofrecidos en la denuncia y en la evacuación de la vista.
21. Que con fecha 19 de diciembre de 2019, comparece INAC informando acerca de la promulgación de la Ley N° 19.783, que aprobó la normativa para la promoción de inocuidad y transparencia en la comercialización de carnes.
22. Que en la propuesta de reglamentación de la ley referida ut supra, aparecen cambios que

podrían afectar el proceso de autos.

23. Que el artículo 8 de la Ley N° 19.783, encomienda al Poder Ejecutivo en un plazo de 180 días a partir de su promulgación, con asesoramiento previo de INAC, la redacción de protocolos técnicos a seguir por los órganos competentes en materia de habilitación y operaciones de locales de carnicerías, elaboración de productos cárnicos y transporte de carnes y derivados.
24. Que en este sentido, se indica en la exposición de motivos de la referida ley, que la propuesta tiene como objetivo principal fomentar la incorporación de procedimientos y tecnologías modernas, para el aseguramiento de la inocuidad alimentaria en los locales de manipulación y venta al público de carnes y derivados, en todo el territorio nacional.
25. Que en el mismo plazo, se encomienda al Poder Ejecutivo la elaboración de tres proyectos de decretos reglamentarios; el primero, referido a la creación del Registro Único Nacional de Empresas Cárnicas; el segundo, referido al Reglamento Nacional de Distribución de Carnes y Derivados con Destino Abasto; y el tercero, referido al Reglamento Nacional de Carnicerías, que regula la habilitación y funcionamiento de carnicerías y locales de venta al consumidor de carnes y derivados en todo el territorio nacional.
26. Que el Reglamento Nacional de Carnicerías, en caso de ser aprobado sustituirá al actual Decreto N° 110/995, ya que desde el punto de vista de la inocuidad la ley plantea un enfoque adaptado a los tiempos actuales.
27. Que con fecha 14 de enero de 2020, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia emitió la Resolución N° 6/020, que dispuso tener presente lo manifestado por INAC, disponiendo la reserva de las actuaciones hasta el dictado de la reglamentación de la norma antes referida.
28. Que con fecha 29 de enero de 2020, la denunciante comparece presentando recurso de revocación contra la Resolución relacionada ut- supra y solicitando se intime a INAC a que presente los proyectos de decreto reglamentario de la Ley N° 19.783.
29. Que, asimismo, solicita se convoque a las partes a un ámbito apropiado para promover una conciliación y/o compromiso de cese, en los términos indicados por el Decreto N° 404/007.
30. Que con fecha 10 de febrero de 2020, mediante la Resolución N° 20/020, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia confirmó el acto recurrido y dispuso mantener



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



República Oriental del Uruguay  
Ministerio de Economía y Finanzas

la reserva de las actuaciones hasta el vencimiento del plazo legal establecido en el artículo 8 de la Ley N° 19.783.

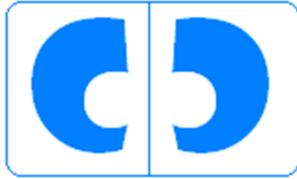
31. Que con fecha 3 de marzo de 2020, por Resolución N° 38/020, se intimó a INAC a efectos de que informe en el plazo de 10 días hábiles, si se ha dado cumplimiento a lo previsto por el artículo 8 de la Ley 19.783.
32. Que con fecha 18 de marzo del corriente, INAC responde a la intimación impetrada en autos manifestando no tener a la fecha noticia alguna que la Ley N° 19.783 se haya reglamentado por el Poder Ejecutivo dentro de los plazos que disponía la propia ley en su artículo 8.
33. Que por Resolución N° 74/020 de fecha 28 de abril de 2020, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia dispuso considerar finalizada la investigación en curso y conferir vista a las partes del proyecto de resolución final para efectuar sus descargos y ofrecer, si lo entienden oportuno, pruebas adicionales, por el plazo de 15 días hábiles.
34. Que, a fs. 525, comparece INAC evacuando la vista conferida por la Resolución N° 74/020, expresando que INAC ha cumplido con sus cometidos en cuanto a brindar asesoramiento “previo y preceptivo” al Poder Ejecutivo para el cumplimiento de la disposición del art. 8 de la Ley y que, “en el asesoramiento preceptivo realizado por el Instituto, se propone derogar la limitante espacial del actual numeral 4.2.5. Por último, en el entendido de que a la fecha no se tiene noticia de que la Ley en cuestión se haya reglamentado, INAC señala que debe aplicar el Decreto N° 110/995 como norma de derecho positivo vigente.

#### **CONSIDERANDO:**

1. Que se ha emitido el informe jurídico N° 5/020 con fecha 13 de enero de 2020 e informe N° 144/020 con fecha 24 de junio de 2020.
2. Que el informe N° 5/020 expresa que el objeto del caso de marras es determinar si la limitación establecida en el artículo 4.2.5 del Decreto N° 110/95 de fecha 24/02/1995, referente a la habilitación de carnicerías por parte del Instituto Nacional de Carnes

(INAC) en la ciudad de Montevideo, genera efectos anticompetitivos en el mercado de venta de carne en Montevideo.

3. Que de acuerdo al decreto relacionado ut- supra, la restricción observada surge a partir del metraje mínimo para vender carne de expendio, exigiendo una superficie mínima de doscientos metros cuadrados (200 m<sup>2</sup>) para otorgar la habilitación de carnicerías en locales comerciales en la ciudad de Montevideo.
4. Que de acuerdo a lo que se establece en la denuncia, la no autorización para la instalación de locales de venta de carne para ciertos locales basados en determinado metraje de superficie restringiría la posibilidad de acceso al mercado y ello implicaría una barrera de acceso a determinados competidores, imposibilitando su participación en el mercado, esto es en la venta de determinados productos cárnicos.
5. Que, sin embargo, la denunciada manifiesta que cumple con el cometido que le asigna la normativa, de forma que para el caso del departamento de Montevideo es quien autorizaría, bajo ciertos requisitos la instalación de locales de venta de productos cárnicos.
6. Que por su parte, para evaluar los efectos de la restricción observada desde el punto de vista de defensa de la competencia, es necesario analizar si existen razones económicas o de eficiencia que justifiquen las mismas.
7. Que, los límites de superficie que establece la normativa para la habilitación de venta de carne no surgen como favorecedores de la competencia.
8. Que el establecimiento de metrajes mínimos para el ingreso de nuevos competidores en el mercado es contrario a la competencia, en tanto erige barreras de ingreso que no tendrían una justificación.
9. Que en la evacuación de vista, INAC menciona la inocuidad del producto como justificativo de la restricción.
10. Que sin embargo, en su comparecencia de fecha 20 de abril de 2018, INAC expresa que el aseguramiento de la inocuidad de un producto no puede relacionarse directamente al metraje cuadrado.
11. Que el informe jurídico N° 5/020 da cuenta del avance que representa la nueva ley N° 19.783 desde la perspectiva de la libre competencia, al establecer lineamientos de transparencia para los agentes económicos, además de establecer criterios igualitarios para todo el territorio nacional.



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



República Oriental del Uruguay  
Ministerio de Economía y Finanzas

12. Que en la comparecencia en autos de fecha 19 de diciembre de 2019, INAC manifiesta estar trabajando en la reglamentación de la ley y que el proyecto de reglamentación elaborado por dicho organismo actuando en funciones de asesoramiento del Poder Ejecutivo propone eliminar el numeral 4.2.5 del Decreto N° 110/995.
13. Que, en dicha comparecencia, además, INAC afirma que el aseguramiento de la inocuidad alimentaria depende del equilibrio de tres pilares, (i) los procesos de inocuidad (ii) personal formado para la manipulación de alimentos (iii) infraestructura adecuada.
14. Que, por tanto INAC manifestó, que el aseguramiento de la inocuidad alimentaria depende del equilibrio de estos tres pilares y no únicamente de la infraestructura.
15. Que, por tanto, la restricción a la competencia impuesta por la normativa no tendría una razón de inocuidad que la justifique.
16. Que el informe N° 144/020 señala que la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia ha demostrado poner el mayor de los esfuerzos desde la órbita de sus potestades en pos de determinar si la reglamentación sobre la que se agravia la denunciante podría estar estableciendo restricciones a la competencia.
17. Que, en este sentido, queda claro que la normativa que fuere impugnada por Bowerey S.A. ante este órgano sobre la inocuidad de los alimentos no puede justificarse directamente a la dimensión de una superficie de un establecimiento comercial, sino que debería complementarse junto a otros pilares.
18. Que, la asesora letrada sugiere emitir resolución final en el sentido de lo formulado en el proyecto de resolución.
19. Que, por otra parte, no se ha cumplido con el plazo establecido en la Ley N° 19.783 de fecha 23 de agosto de 2019 para su efectiva reglamentación.
20. Que, las actuaciones del Sector Público pueden distorsionar u obstaculizar el desarrollo de las actividades económicas más de lo estrictamente necesario para conseguir sus objetivos.
21. Que estas distorsiones pueden ser de distinta naturaleza, encontrando su origen en

decretos, resoluciones, reglamentos que restrinjan la competencia en los mercados.

22. Que, como consecuencia, la competencia y el correcto funcionamiento de los mercados pueden verse afectados en perjuicio de los consumidores.
23. Que la Comisión Europea distingue entre tres grandes categorías de normas emitidas por el Sector Público que pueden resultar restrictivas de la competencia: las que eximen a ciertos mercados o sectores del régimen de la libre competencia; las que directamente interfieren en la conducta comercial de los operadores, bien reduciendo el incentivo de los operadores a competir vigorosamente o bien limitando la manera en que éstos compiten y posicionan sus productos en relación a otros; y finalmente, las que pueden interferir de manera indirecta en dicha conducta comercial al establecer barreras a la entrada o favorecer a los operadores ya implantadas en perjuicio de los nuevos entrantes.
24. Que la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia está facultada para emitir recomendaciones a los organismos públicos de acuerdo a lo previsto en el artículo 26 de la Ley N° 18.159.
25. Que, en este sentido, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia hará una recomendación no vinculante a INAC, sugiriendo eliminar la restricción contenida en el artículo 4.2.5 del Decreto del Poder Ejecutivo N° 110/95 del 24 de febrero de 1995 a efectos de armonizar la normativa con las disposiciones imperantes a nivel nacional en materia de libre competencia.
26. Que, asimismo, recomendará a INAC y al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca desarrollar una evaluación de impacto ex ante, durante la etapa de diseño y asesoramiento en la reglamentación de la Ley N° 19.783 del 23 de agosto de 2019, a efectos de no distorsionar las condiciones de competencia en el mercado de la venta de carne de expendio, siguiendo la Guía de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia titulada "Sector Público y Libre Competencia".

**ATENCIÓN:**

A las disposiciones de la Ley de Promoción y Defensa de la Competencia N° 18.159 de 20 de julio de 2007 y normativa complementaria y concordante.



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



República Oriental del Uruguay  
Ministerio de Economía y Finanzas

## LA COMISIÓN DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA

### RESUELVE:

1. Realizar una recomendación no vinculante al Instituto Nacional de Carnes, sugiriendo eliminar la restricción contenida en el artículo 4.2.5 del Decreto N° 110/95 del 24 de febrero de 1995 a efectos de armonizar la normativa con las disposiciones imperantes a nivel nacional en materia de libre competencia.
2. Recomendar al Instituto Nacional de Carnes y al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca desarrollar una evaluación de impacto ex ante, durante la etapa de diseño y asesoramiento en la reglamentación de la Ley N° 19.783 del 23 de agosto de 2019, a efectos de no distorsionar las condiciones de competencia en el mercado de la venta de carne de expendio, siguiendo la Guía de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia titulada "Sector Público y Libre Competencia".
3. Comuníquese a Bowerey S.A., al Instituto Nacional de Carnes y al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

**Dra. Natalia Jul**

**Ec. Luciana Macedo**

**Dra. Alejandra Giuffra**