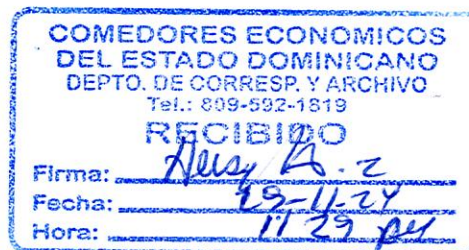


PR-IN-2024-2040

C-832



Santo Domingo de Guzmán, D.N.

28 de noviembre del 2024

Señores

**Lcda. Yadira Altagracia Henríquez Núñez**

Directora

Plan de Asistencia Social de la Presidencia (PASP)

Av. España, No.2, Villa Duarte,

Santo Domingo Este



**Lic. Edgar Augusto Feliz Méndez**

Director

Comedores Económicos

Ave. San Vicente de Paul No. 418, esq. Pte. Estrella Ureña, Los Mina

Santo Domingo Este



**Asunto:** Informe Público de Recomendación sobre Pliegos de Condiciones en Procesos de Compras del Plan Social de la Presidencia y Comedores Económicos del Estado: Identificación de Barreras en los Procedimientos.

Apreciados señores:

1. Nos referiremos a ciertas solicitudes anónimas recibidas por la **COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (PRO-COMPETENCIA)** en los meses de septiembre y octubre de 2024. Estas denuncias señalan presuntas prácticas contrarias a la libre competencia en procedimientos de contratación pública realizados por el Plan de Asistencia Social de la Presidencia (en adelante, "PASP") y por los Comedores Económicos del Estado.
2. Entre las denuncias, se sostiene lo siguiente:

"Que el Plan de Asistencia Social de la Presidencia (PASP) valiéndose del requerimiento o exigencia de que los bienes o productos a ofertar deben estar amparados por una Certificación de Autorización del Fabricante (en los casos que no sean fabricados por el oferente), indicando la cantidad de productos que está autorizado a vender, el



**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS**

**ACUSE DE RECIBO**

Recibido por: Recepción de documentos.

Área: Correspondencia y Archivo

Fecha y hora de recepción: 29-nov-2024 10:24:59

Código del Documento: EX-DGCP44-2024-05242

Contraseña: 42D60621

Para seguimiento y/o consulta de esta correspondencia,  
escanear el código QR o marcar el tel.: 809-682-7407 Opc.1

**NOTA: Le informamos que podría recibir la respuesta  
a su correspondencia, al correo electrónico suministrado  
al momento de la recepción de su solicitud.**



llamado Formulario SNCC.F.047, estos oferentes con prácticas desleales se las ingenian para impedir la entrada de otros oferentes mediante las acciones siguientes:

-Impidiendo que fabricantes, o representantes locales de productos, equipos y marcas, les entreguen estas autorizaciones a otros oferentes y solo a ellos. Por sus viejas relaciones con estos productores o representantes locales, pueden llegar a ciertos acuerdos de tal naturaleza, inclusive restringiendo las cantidades que se autoricen para ofertar y vender en las licitaciones.

-De igual forma, logran que estos fabricantes, representantes locales de productos, equipos y marcas, no les entreguen los Registros Sanitarios, para los casos de productos alimenticios.

-A sabiendas de que los productos alimenticios de todo tipo tienen que llevar impresas en sus etiquetas, para las latas, fundas, sobres o fardos, o sobre cualquier otra unidad de manejo, la advertencia de : PLAN SOCIAL/PROHIBIDA SU VENTA, estos grupos de oferentes de prácticas desleales, lo que hacen es mandar a fabricar y, por su capacidad financiera disponible, prepagar con esta advertencia, y con varios meses de antelación a las fechas de cuando sean publicados los llamados o avisos de las Licitaciones, enormes volúmenes de estos identificados productos, como si ya supieran previamente cuáles serán las cantidades que serán requeridas por las instituciones, además de restringirles la entrega de las obligadas certificaciones, tanto la de Autorización del Fabricante (SNCC.F.047), como la del Registro Sanitario que se correspondan, medios con los cuales logran impedir la participación de pequeños y medianos oferentes, llegando en muchos casos, al extremo de que el productor o fabricante de tales artículos se vea obligado a pedirle autorización a estos grupos de oferentes, cuando quisieran despacharles de sus productos, y entregarles las necesarias y citadas certificaciones a otros oferentes que desean participar de manera correcta dentro de cualquier licitación en proceso (sic)".

3. Asimismo, se establece que, durante el proceso de licitación pública realizado por Comedores Económicos, identificado como "Comedores Económicos-CCC-LPN-2024-0001" con fecha de febrero de 2024, se incorporó una enmienda el 4 de marzo de 2024. Esta enmienda solicitaba una "Certificación del Fabricante, donde se garantice el suministro de los productos industrializados en las cantidades y presentaciones ofertadas, en los casos de bienes no sean

fabricados por el oferente", lo que habría eliminado a una gran cantidad de oferentes pequeños y medianos.

4. Por otro lado, un segundo denunciante afirma que se produjeron supuestas prácticas contrarias a la libre competencia en el proceso de licitación celebrado por Comedores Económicos para el producto "Bandejas desechables biodegradables con logo". Indica que:

(...) "grupos comerciales están realizando coordinaciones con la institución [Comedores Económicos] para lograr implementar aspectos técnicos obligatorios a los pliegos de condiciones y sus fichas técnicas para de esta manera dirigir la compra únicamente a estos que cuentan con ese producto y ya lo han coordinado y reservado con la fábrica del mismo desde antes de ser publicado el proceso de compras (sic).

En la actualidad se están implementando especificaciones técnicas muy a la medida hasta con grosores específicos de 2.4mm, dimensiones o tamaños específicos y la implementación de certificaciones del mismo fabricante del producto, donde existen otras opciones de la misma bandeja de Fabricación Nacional que servirán para el uso que se les da pero cada marca tiene medidas y grosores ligeramente diferentes (sic).

5. Finalmente, se alega que en el proceso identificado como "PASP-CCC-SI-2024-0009" de noviembre de 2024, del Plan Social de la Presidencia, se exige que los productos presentados correspondan a "marcas reconocidas", sosteniendo que este requisito representa una barrera para los proveedores que participan en los procesos con marcas no reconocidas.

#### **A. Fundamento legal de la facultad de abogacía de PRO-COMPETENCIA**

6. La facultad de abogacía de la competencia es una atribución que otorga la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08 (en lo adelante la "Ley 42-08" y su Reglamento de Aplicación núm. 252-20 (en lo adelante el "Reglamento 252-20") al Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA**, en el artículo 31letra n) de la Ley 42-08 y 9 del Reglamento 252-20.
7. Esta labor, si bien constituye una facultad discrecional de **PRO-COMPETENCIA**<sup>1</sup>, es un instrumento esencial para contribuir al "desarrollo de un entorno regulador que asegure un

---

<sup>1</sup> Artículo 31 de la Ley 42-08: "De las facultades del Consejo Directivo. La Comisión Nacional de Defensa de la Competencia podrá, a través de su Consejo Directivo: n) Realizar actividades de abogacía de la



*funcionamiento ordenado de los mercados y un clima de inversión y negocios procompetitivo en un marco de responsabilidad social”, que es uno de los objetivos específicos (3.3.1) de la Estrategia Nacional de Desarrollo<sup>2</sup>. De la misma forma para promover y defender la competencia efectiva para incrementar la eficiencia económica en los mercados, tal como señala el artículo 1 de la Ley 42-08.*

8. Es en el marco de esa misión atribuida al Estado dominicano en la Estrategia Nacional de Desarrollo y en virtud de las disposiciones del artículo 14 y 31 letra n) de la Ley 42-08, que **PRO-COMPETENCIA** realiza actividades de abogacía de la competencia durante el proceso de formación de las leyes y acciones gubernamentales que puedan incidir en las condiciones de competencia en el mercado, el ejercicio de la libertad de empresa y el derecho de competir en igualdad de condiciones. Para ello, **PRO-COMPETENCIA** emite “informes públicos de recomendación”, que son dirigidos a las autoridades involucradas en la revisión normativa o en el conocimiento de una solicitud de abogacía, con la finalidad de prevenir que se adopten regulaciones que puedan impactar negativamente en la libre competencia y acciones que afecten las condiciones de acceso al mercado.
9. Bajo dichos supuestos, procedemos a analizar la situación planteada en las susodichas denuncias, a fin de determinar si, frente a los actos a que se refieren, resulta pertinente que **PRO-COMPETENCIA** realice una intervención de abogacía de la competencia frente a dichas instituciones.

---

*competencia en la gestión que desempeñan órganos y entidades del Estado, a través de la emisión de informes de recomendación establecidos en los Artículos 14 y 15 de la presente ley. Asimismo, efectuar acciones de defensa y promoción de la competencia durante los procesos de formación de leyes u otros instrumentos normativos, en materia económica y comercial y otras materias cuyos efectos puedan incidir en la competencia, a través de los mecanismos establecidos en esta ley”.*

Artículo 9 del Reglamento 252-20. “Del ejercicio de la facultad de abogacía. La facultad de abogacía que establece el artículo 31, literal n, de la Ley es una facultad discrecional de PROCOMPETENCIA que será ejercida de oficio. La solicitud del ejercicio de esta facultad por parte de un particular no será considerada como una denuncia y, por tanto, no está sujeta a los requerimientos que dispone la Ley, sino al procedimiento administrativo que se describe en el artículo 10 del presente Reglamento”.

<sup>2</sup> Ley 1-12, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. Art. 25, línea de acción 3.3.1.2.

## **B) Análisis del impacto en la competencia de las denuncias realizadas.**

10. **En cuanto a la creación de barreras de entrada para participar en las licitaciones.** Las denuncias se centran en ciertos aspectos que desde Comedores Económicos del Estado y el Plan de Asistencia Social de la Presidencia, han impuesto en sus pliegos de condiciones, que, en opinión de los denunciantes representan obstáculos o barreras para participar. Tales inconvenientes se centran en:
- i) Imposición de una Certificación de Autorización del Fabricante.
  - ii) Imposición de que los productos correspondan a "marcas reconocidas".
  - iii) Imposición de especificaciones técnicas dirigidas a fabricantes en específico.
11. Según la Ley núm. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, la apertura de procesos de licitación pública se fundamenta en los principios de libre competencia, igualdad y transparencia, para asegurar que un abanico de proveedores pueda ofertar sus productos o servicios en condiciones equitativas en los procesos de compras públicas. Esto quiere decir que, todo proceso de compra debe estar sujeto al examen de la existencia de posibles prácticas anticompetitivas y/o barreras de entrada para acceder a participar en los procesos. De acuerdo a las disposiciones de la Ley núm. 42-08 y, por defecto, de la Comisión Nacional de Competencia (**PRO-COMPETENCIA**) como autoridad de competencia.
12. Este marco normativo tiene como propósito evitar que se establezcan requisitos o condiciones que favorezcan a determinados proveedores o excluyan a otros sin justificación técnica válida. En este sentido, la intervención de PRO-COMPETENCIA en estos procesos es fundamental, ya que permite identificar y corregir prácticas que pueden limitar la competencia, como la exigencia de certificados específicos que solo algunos proveedores pueden obtener, la preferencia por "marcas reconocidas" o la imposición de especificaciones técnicas dirigidas a productos de ciertos fabricantes. Tales prácticas no solo limitan la diversidad de ofertas, sino que también pueden afectar la eficiencia y el costo de las contrataciones, privando al Estado de opciones competitivas en términos de calidad y precio.
13. Por ello, el legislador otorgó a **PRO-COMPETENCIA** la facultad de ser la entidad encargada de promover y defender la competencia en los mercados, incluyendo los procesos de compras públicas. De acuerdo con el artículo 5, literal b, de la Ley núm. 42-08, **PRO-COMPETENCIA** tiene



la potestad de investigar y sancionar prácticas anticompetitivas, como la colusión entre oferentes y otras conductas que restrinjan la competencia.

14. Al supervisar e identificar barreras, **PRO-COMPETENCIA** ha abogado consistentemente para que los procesos de licitación se ajusten a los principios de transparencia y equidad, garantizando que el acceso a las contrataciones públicas sea verdaderamente inclusivo y competitivo<sup>3</sup>. Esto no solo beneficia a los proveedores, permitiéndoles competir en igualdad de condiciones, sino que también asegura que el Estado adquiera bienes y servicios en las mejores condiciones posibles, maximizando el uso de los recursos públicos y beneficiando a la ciudadanía en general.
15. En este contexto, las barreras de entrada representan un obstáculo adicional para aquellos agentes económicos que pretendan participar en un determinado mercado, como lo representa una licitación. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define las barreras de entrada como, "los factores que impiden o disuaden la entrada de nuevas empresas en un sector, incluso cuando las empresas ya establecidas obtienen beneficios excesivos<sup>4</sup>."
16. De manera similar, el Artículo 2.3 del Reglamento de Aplicación de la Ley General de Defensa de la Competencia describe las barreras de mercado como "aquellos factores de tipo regulatorio, natural, estructural o creados por los propios agentes económicos participantes en el mercado, que retrasan, dificultan o impiden la expansión o entrada de competidores o limitan su capacidad para competir en los mercados, con lo que se restringe u obstaculiza la competencia".

---

<sup>3</sup> Ver: Informe público de recomendaciones sobre la Norma Dominicana (NORDOM) 889-Oxígeno para uso medicinal de fecha 31 de agosto de 2023. Ver también: Informe público de recomendación sobre el "Proyecto de Ley General de Contrataciones Públicas" de fecha 23 de julio de 2024. Ver también: Informe público de recomendaciones sobre la "Norma General que modifica la Norma General núm. 07-2021 sobre los mecanismos de control y seguridad fiscal para fabricantes, productores e importadores de productos terminados de alcohol y tabaco" de fecha 26 de septiembre de 2024.

<sup>4</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Competition Assessment Toolkit. 2019. Ver también: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (1993). *Glosario de economía industrial y derecho de la competencia*. OECD Publishing. Disponible en: [https://www.concurrences.com/IMG/pdf/oecd\\_-\\_glossary\\_of\\_industrial\\_organisation\\_economics\\_and\\_competition\\_law.pdf](https://www.concurrences.com/IMG/pdf/oecd_-_glossary_of_industrial_organisation_economics_and_competition_law.pdf)

17. La existencia de estas barreras no solo reduce el dinamismo del mercado, sino que también restringe la disponibilidad de opciones y precios competitivos, afectando la eficiencia y equidad en el acceso a bienes y servicios. Por ello, es esencial que los procesos de licitación se diseñen de forma que minimicen o eliminen estos obstáculos, facilitando la inclusión de nuevos competidores y el acceso a un mercado equilibrado y competitivo, en el que el Estado pueda elegir las mejores alternativas para satisfacer sus necesidades.
18. No obstante, no todas las barreras representan un conflicto con el derecho de la competencia, por esto es preciso analizar si estas barreras encuentran justificación en el marco de un proceso de licitación. Para ello, resulta imperativo remitirse a los principios que deben regir la actuación administrativa, consagrados en el artículo 3 de la Ley 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, específicamente los principios de racionalidad y proporcionalidad.
19. El principio de racionalidad, enmarcado en el numeral 4 del mencionado artículo, establece que la Administración debe fundamentar y motivar sus decisiones de manera objetiva, priorizando siempre los intereses de los administrados. Esto implica que cualquier exigencia o limitación impuesta en los procesos de licitación pública debe estar claramente justificada y orientada a cumplir un propósito legítimo, sin restringir innecesariamente el acceso de los oferentes.
20. A su vez, el principio de proporcionalidad exige que, antes de adoptar decisiones que perjudiquen a los administrados, la Administración evalúe la idoneidad, coherencia, utilidad y necesidad de las medidas, asegurándose de que no exista una alternativa menos restrictiva que proteja de igual manera el interés general. Este principio garantiza que las decisiones administrativas no impongan cargas excesivas o desproporcionadas en comparación con el beneficio que se espera obtener.
21. Por lo tanto, al examinar los requisitos de participación establecidos en los pliegos de condiciones, es fundamental evaluar si efectivamente cumplen con los principios de racionalidad y proporcionalidad o si, por el contrario, constituyen restricciones injustificadas que limitan el acceso de competidores al mercado. En este análisis, se estudian cada uno de los puntos denunciados —la Certificación de Autorización del Fabricante, la exigencia de “marcas reconocidas” y las especificaciones técnicas dirigidas— para determinar en qué medida representan barreras de entrada y si se encuentran justificadas en función de los objetivos y necesidades del proceso de contratación



i) **La certificación de autorización del fabricante como una barrera de entrada**

22. La exigencia de una Certificación de Autorización del Fabricante en procesos de licitación pública ha generado controversias y críticas en diversos sectores, especialmente en aquellos donde este requisito resulta innecesario o injustificado, como en el caso de alimentos procesados. En países con limitados productores de alimentos, imponer esta certificación podría restringir el acceso a muchos oferentes que no cuentan con acuerdos formales con los fabricantes, lo cual limita la competencia y reduce las oportunidades en el mercado de licitaciones públicas. Además, a diferencia de sectores donde la intervención del fabricante es esencial para el funcionamiento del producto en el tiempo, como ocurre con productos tecnológicos y médicos, en el caso de alimentos procesados no se justifica la exigencia de esta certificación. En razón de que, una vez que el producto es fabricado y distribuido, los oferentes pueden disponer de él, sin requerir una relación continua con el fabricante.
23. Para ilustrar el requisito de la "Certificación del Fabricante" en los procesos de licitación, se pueden observar varios ejemplos gestionados por Comedores Económicos del Estado Dominicano y el Plan Social de la Presidencia en 2024. En el proceso identificado como **"COMEDORES ECONÓMICOS-CCC-LPN-2024-0001" de febrero de 2024**, la institución Comedores Económicos del Estado Dominicano, según consta en el Portal de Compras y Contrataciones, emitió una enmienda el 4 de marzo de 2024, en la que se modificó el Pliego de Condiciones para exigir la inclusión de una "Certificación del Fabricante". Esta certificación debía garantizar el suministro de los productos en las cantidades y presentaciones ofertadas cuando no fueran fabricados directamente por el oferente.
24. Adicionalmente, otros procesos reflejan este mismo requisito de certificación. Entre ellos se encuentran:
- **COMEDORES ECONÓMICOS-CCC-SI-2024-0004** de octubre de 2024
  - **PASP-MAE-PEEN-2024-0001** de julio de 2024
  - **PASP-CCC-SI-2024-0009** de noviembre de 2024
  - **PASP-CCC-LPN-2024-0001** de febrero de 2024
  - **COMEDORES ECONÓMICOS-CCC-SI-2024-0006**
  - **PASP-CCC-LPN-2023-0001** de febrero de 2023
  - **PASP-CCC-LPN-2023-0005** de septiembre de 2023
25. En un primer momento, es imperante subrayar que no existe una base legal en la Ley de Compras y Contrataciones ni en ninguna otra normativa, que justifique la exigencia obligatoria

de una certificación del fabricante para productos de consumo, cuya calidad puede verificarse mediante estándares técnicos, certificaciones de salud y pruebas objetivas. Este tipo de documentos, la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) los clasifica como "Documentos estándar"<sup>5</sup>, los cuales, según el criterio reiterado de la DGCP en distintas resoluciones es que:

"[...]es importante aclarar que ha sido criterio de esta Dirección General en las resoluciones RIC-203-2020 y RIC-206-2022, que la exigencia del uso de los documentos estándar tiene como finalidad promover la homogeneidad y homologación de la información, como una especie de guía u orientación, por lo que no debe convertirse en un obstáculo para que ofertas que, si cumplen, resulten descalificadas por aspectos no sustanciales [...]"<sup>6</sup>

26. De igual manera, el análisis comparado, muestra que las certificaciones de autorización del fabricante son comunes y justificadas en licitaciones que involucran productos como software, dispositivos médicos o tecnológicos, los cuales requieren soporte y actualizaciones continuas para garantizar su funcionamiento y compatibilidad a lo largo del tiempo. En estos casos, la participación del fabricante es esencial para asegurar que el producto sea adecuado para un uso prolongado y que el proveedor pueda recibir el soporte técnico necesario.
27. Sin embargo, para productos de consumo rápido o con una vida útil limitada, como los alimentos procesados, esta certificación resulta redundante. En este tipo de productos, una vez que salen de la fábrica, su calidad no depende de una relación continua con el fabricante, lo cual hace que la certificación no aporte valor adicional. Exigir esta certificación en procesos de licitación de alimentos procesados constituye una carga innecesaria para los oferentes, limita la

---

<sup>5</sup> Ver artículo 6 del Decreto núm. 416-23, que aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras y sus modificaciones. Artículo 6: Artículo 6. Documentos estandarizados. En el marco del ejercicio de función de centralización de las políticas y normas del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas, la Dirección General emitirá modelos de pliegos de condiciones y documentos estandarizados que deberán ser utilizados por las instituciones contratantes y los proveedores con el objetivo de universalizar, homologar y unificar los expedientes de los procedimientos de selección.

<sup>6</sup> Criterio expuesto en la Resolución la Resolución núm. 54-2021 del 23 de febrero de 2021 de la DGCP y Ref. RIC- 34-2021y reiterado en las resoluciones Ref. RIC 206-2020 y Ref. RIC11-2021.



competencia y encarece el proceso, ya que reduce el número de posibles participantes sin justificación técnica válida.

28. Al respecto, la **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España (CNMC)** ha señalado en casos similares que, aunque estas cláusulas pueden permitir la participación de licitadores que cuenten con la autorización del fabricante o distribuidor, la redacción también tiende a privilegiar a licitadores que ostentan la condición de fabricantes. Según la CNMC, esta preferencia se evidencia en varios aspectos, como la redacción de la cláusula, que alude directamente a la "condición de fabricante" en lugar de un término más inclusivo, y en el propio texto, que condiciona la participación de otros licitadores a la falta de fabricantes.
29. De igual manera, resalta la CNMC, que este tipo de prácticas tiene potenciales efectos negativos sobre la competencia. En primer lugar, puede restringir el número de potenciales licitadores, afectando la relación calidad-precio de las mismas. En segundo lugar, al exigir la autorización del fabricante, se abre la posibilidad de que estos adopten comportamientos estratégicos que dificulten el acceso de distribuidores y comercializadores al proceso de licitación, otorgando la referida carta a aquellos licitadores de su preferencia, -como señalan los denunciantes que ha ocurrido en dichos procesos-, limitando aún más la competencia<sup>7</sup>. Este tipo de restricciones artificiales son comunes en países donde la contratación pública carece de mecanismos que prioricen la competencia y la eficiencia, y que estas prácticas pueden llevar a un sesgo discriminatorio que limita el acceso equitativo al mercado.
30. En ese mismo orden de ideas, el **Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual de Perú (INDECOPI)** ha señalado que, en los procesos de compras y contrataciones públicas, es fundamental que los factores de evaluación para seleccionar un postor no solo permitan diferenciar entre ofertas, sino que el elemento diferenciador sea pertinente y relevante para los objetivos de la entidad pública. INDECOPI

---

<sup>7</sup> Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). (2018). *Informe sobre los pliegos que rigen la celebración del Acuerdo Marco para el suministro de vehículos industriales pesados* (INF/CNMC/215/17). **Ver también:** Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). (2018, 13 de septiembre). *Informe sobre los pliegos que rigen la celebración del Acuerdo Marco para el suministro de servidores, sistemas de almacenamiento y software de infraestructura* (INF/CNMC/133/18). **Ver también:** Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). (2018, 8 de febrero). *Informe sobre los pliegos que rigen la celebración del Acuerdo Marco para el suministro de motocicletas y ATV/quads* (INF/CNMC/001/18). Con



enfatisa la necesidad de evitar que los factores de evaluación se conviertan en mecanismos indirectos de direccionamiento o en barreras a la competencia, limitando la participación de potenciales oferentes<sup>8</sup>. En el caso de productos de consumo, la exigencia de una certificación del fabricante puede constituir precisamente esta clase de limitación, al no ser esencial para garantizar la calidad del producto, y más bien restringir la competencia de forma innecesaria.

31. La contratación pública debe regirse por los principios de transparencia e igualdad de oportunidades, limitando las barreras de entrada solo a aquellos procesos donde sean absolutamente necesarios por la naturaleza del producto. Este tipo de requisitos, tienen el potencial de favorecer a las empresas más grandes y consolidadas, que cuentan con mayor trayectoria y recursos, lo que podría dificultar la participación de empresas nuevas o de menor tamaño<sup>9</sup>.
32. Por tanto, al exigir esta certificación en productos de consumo, se incurre en una práctica que no solo carece de sustento legal, sino que también contraviene el principio de proporcionalidad consagrado en la Ley 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, el cual obliga a la Administración a evitar la imposición de requisitos excesivos o innecesarios, que, en este caso, tiene como consecuencia restringir la participación de oferentes. La inclusión de barreras de este tipo limita la competencia y eleva los costos para el Estado, dado que reduce el abanico de oferentes, afectando también la relación costo-beneficio de las contrataciones.
33. La eficiencia en la contratación pública depende de la apertura del mercado y de la capacidad de la Administración para seleccionar entre múltiples ofertas, maximizando el uso de los recursos públicos<sup>10</sup>. La imposición de la Certificación de Autorización del Fabricante, en situaciones donde no es necesaria, va en contra de estos principios y puede llevar a la exclusión injustificada de oferentes capacitados, impactando negativamente en el acceso de los ciudadanos a servicios de calidad.

<sup>8</sup> Comisión de Defensa de la Libre Competencia de INDECOPI. (2019). *Abogacía en los procedimientos de selección de la Marina de Guerra del Perú para la adquisición de leche evaporada* (Informe 051-2019/ST-CLC-INDECOPI).

<sup>9</sup> Palacios-Lleras, A. (2018). El sesgo anticorrupción y la corrupción en la contratación pública. Universidad Externado de Colombia.

<sup>10</sup> Gimeno Feliú, J. M. (2024). *Hacia una buena administración desde la contratación pública: De la cultura de la burocracia y el precio a la de la estrategia y el valor de los resultados*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.



ii) **La demanda de productos de "marcas reconocidas" y su impacto en la competencia.**

34. En el Pliego de Condiciones del proceso **PASP-CCC-SI-2024-0009** de noviembre de 2024, gestionado por el Plan Social de la Presidencia, la Ficha Técnica establece que ciertos productos (como "Aceite Comestible de Soya, Habichuelas Rojas/Negras enlatadas, Pastas Alimenticias, Cereal de Aros de Frutas y Café") deben ser presentados exclusivamente bajo "marcas reconocidas". Para algunos de estos productos, además, se especifica que las marcas deben contar con "más de 10 años en el mercado nacional" y tener una "presencia en supermercados en el territorio nacional en más de un 80%".
35. Adicionalmente, otros procesos reflejan este mismo requisito de Entre ellos se encuentran:
- **PASP-MAE-PEEN-2024-0001** de julio de 2024
  - **PASP-CCC-LPN-2023-0005** de septiembre de 2023
  - **PASP-CCC-LPN-2023-0001** de febrero de 2023
36. Esta exigencia vulnera el actual Reglamento de aplicación de la Ley núm. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras y sus modificaciones, que en su Artículo 73 establece que las especificaciones técnicas en los procesos de licitación pública deben ser objetivas, funcionales y genéricas, evitando la creación de barreras innecesarias para la participación de oferentes. Este reglamento también prohíbe a las instituciones exigir marcas o nombres comerciales específicos, ya que hacerlo limita la competencia e introduce criterios discriminatorios, a saber:

Artículo 73. Determinación de especificaciones técnicas. Las especificaciones técnicas, fichas técnicas y términos de referencias que resulten de los estudios previos deberán, siempre que sea posible, garantizar que la descripción del objeto contractual sea objetiva, funcional y genérica, indicando sus características técnicas, de calidad y de funcionamiento. A tales fines, deberán tomarse en cuenta las descripciones técnicas de normas avaladas nacional o internacionalmente.

Párrafo. Las instituciones contratantes no podrán preparar, adoptar o aplicar especificaciones técnicas que tengan como propósito o efecto generar obstáculos innecesarios a la participación. No deberán exigirse o mencionarse marcas o nombres comerciales, diseños o modelos, ni denominaciones de origen o fabricantes, salvo que se trate de un procedimiento de excepción por exclusividad o proveedor único o no exista otro medio lo suficientemente preciso o inteligible para describir las

características del objeto contractual, así como en aquellas situaciones establecidas mediante las políticas, manuales, guías y orientaciones normativas que emita la Dirección General de Contrataciones Públicas.

37. Para ciertos procesos, donde se requieran insumos tecnológicos, médicos o militar, el requisito de antigüedad en el mercado y posicionamiento puede ser un criterio válido y justificado. En estos casos, la experiencia acumulada y el historial comprobado de calidad y fiabilidad son elementos cruciales, ya que el margen de error es mínimo y las consecuencias de un fallo pueden ser graves o incluso irreversibles. Este tipo de requerimientos busca garantizar estándares de seguridad y eficiencia que son esenciales para proteger la integridad de los usuarios y cumplir con los altos niveles de exigencia de dichos mercados.
38. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, sobre productos de consumo, el requisito de "marcas reconocidas" y de antigüedad en el mercado, lejos de garantizar la calidad del producto, introduce un criterio de evaluación injustificado y contrario a la libre competencia, que favorece a marcas establecidas y excluye a nuevas o menos conocidas, independientemente de que estas últimas cumplan con los estándares técnicos y sanitarios exigidos. Este enfoque no solo contraviene los principios de igualdad y transparencia, sino que también limita la innovación y diversidad en el mercado, dado que las marcas emergentes que podrían ofrecer productos de igual o superior calidad a precios competitivos quedan excluidas.
39. Esto restringe su capacidad para competir y reduce sus oportunidades de crecimiento, lo cual puede llevarlas a pérdidas económicas y a una eventual salida del mercado. Estas barreras artificiales afectan el principio de eficiencia en la contratación pública, al reducir la cantidad de ofertas y, en consecuencia, la posibilidad de obtener mejores precios y condiciones para el Estado. Tal barrera, es particularmente crítica para aquellas empresas que orientan su producción a mercados institucionales como las contrataciones públicas o a marcas blandas, ya que se verán imposibilitadas de competir en igualdad de condiciones, y por consiguiente, su crecimiento se ve ralentizado.
40. En lugar de imponer la "marca reconocida" como criterio, es recomendable que los pliegos de condiciones orienten sus requisitos hacia la verificación de las aprobaciones sanitarias y los permisos comerciales necesarios para que las marcas puedan competir en igualdad de condiciones. Tal enfoque garantiza que el proceso de selección se centre en el cumplimiento de



normativas de seguridad y calidad, en lugar de en la popularidad o el reconocimiento de una marca específica, promoviendo así una competencia justa y sostenible<sup>11</sup>.

41. Además, al restringir la competencia exclusivamente a "marcas reconocidas", el Estado reduce las opciones disponibles y, por ende, fomenta un mercado menos dinámico y más susceptible de encarecerse. La exclusión de marcas menos conocidas reduce la presión competitiva sobre las marcas establecidas, eliminando los incentivos para innovar o mejorar la relación calidad-precio, lo cual va en detrimento de la eficiencia del gasto público. La promoción de la competencia en las contrataciones públicas no solo reduce costos, sino que incentiva a los proveedores a mantener altos estándares de calidad en un entorno competitivo<sup>12</sup>.

iii) **Especificaciones técnicas dirigidas a fabricantes específicos y su limitación de la oferta.**

42. La inclusión de especificaciones técnicas orientadas a productos o fabricantes específicos constituye una barrera de entrada que los denunciantes han señalado como problemática en los procesos de contratación pública. Cuando estas especificaciones son excesivamente detalladas o parecen diseñadas para ajustarse a las características de un producto particular, se limita la posibilidad de participación de otros proveedores, incluso aquellos que podrían ofrecer soluciones equivalentes o superiores. Como resultado, estas exigencias restringen la competencia al excluir a proveedores potenciales del proceso de licitación.
43. Al establecer especificaciones tan específicas, el proceso de licitación pierde su carácter neutral y abierto, favoreciendo a determinados fabricantes o productos. Esto no solo reduce la diversidad de ofertas disponibles, sino que también limita la capacidad del Estado para seleccionar la mejor opción en términos de calidad y costo. Además, especificaciones técnicas demasiado estrictas pueden frenar la innovación y la adopción de alternativas potencialmente más sostenibles o económicas. Los principios de transparencia y equidad también se ven comprometidos, ya que otros oferentes pueden percibir estas exigencias como un intento de direccionar el contrato hacia ciertos proveedores, lo cual afecta la credibilidad del proceso de contratación y la confianza en el mismo.

---

<sup>11</sup> Bovis, C. H. (2012). *EU Public Procurement Law* (2.<sup>a</sup> ed.). Edward Elgar Publishing.

<sup>12</sup> Arrowsmith, S. (2011). *The Law of Public and Utilities Procurement* (3<sup>a</sup> ed.). Sweet & Maxwell.

### **C) Conclusiones y recomendaciones**

44. Por todo lo explicado anteriormente, el Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA**, en el ejercicio de las atribuciones de abogacía de la competencia que le confiere el artículo 14 y 31 letra n) de la Ley 42-08 y el artículo 12 de su Reglamento de Aplicación No. 252-20, **RECOMIENDA** al **COMEDORES ECONOMICOS DEL ESTADO Y AL PLAN DE ASISTENCIA SOCIAL DE LA PRESIDENCIA** adoptar las siguientes medidas:

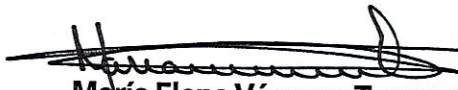
- a) Eliminar la exigencia de la Certificación de Autorización del Fabricante en los procesos de licitación de productos de consumo, especialmente en alimentos procesados, donde dicha certificación no es esencial para garantizar la calidad o el suministro del producto.
- b) Abstenerse de requerir que los productos ofertados correspondan a "marcas reconocidas" o cumplan con criterios como antigüedad en el mercado o presencia en supermercados, enfocándose en cambio en especificaciones técnicas objetivas y verificables que aseguren la calidad y seguridad de los productos.
- c) Revisar y ajustar las especificaciones técnicas incluidas en los pliegos de condiciones, garantizando que sean objetivas, funcionales y genéricas, evitando descripciones que puedan favorecer a determinados fabricantes o productos específicos y que puedan limitar injustificadamente la participación de otros oferentes.
- d) Asegurar que los procesos de contratación pública se ajusten a los principios de libre competencia, igualdad y transparencia establecidos en la Ley núm. 340-06 y su Reglamento de Aplicación, así como en la Ley núm. 42-08 de Defensa de la Competencia, evitando la inclusión de requisitos o condiciones que puedan constituir barreras de entrada o limitar la competencia.
- e) Generar los esfuerzos de colaboración con PRO-COMPETENCIA para capacitar al personal involucrado en los procesos de compras y contrataciones en materia de competencia en compras públicas, con el fin de asegurar la correcta aplicación de los principios y normativas



vigentes, promoviendo así prácticas que favorezcan la competencia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

45. Finalmente, quedamos a disposición del **Plan de Asistencia Social de la Presidencia** y de los **Comedores Económicos del Estado** para proveer las orientaciones adicionales que pudieran considerar necesarias, para la adecuada implementación de las recomendaciones propuestas en el presente documento. Cabe señalar que las atribuciones de abogacía de la competencia son ajenas a cualquier acción relativa a algún proceso administrativo sancionador que pueda ser conocido por PRO-COMPETENCIA.

Atentamente,

  
**María Elena Vásquez Taveras**  
Presidenta del Consejo Directivo



MEVT/jb

CC.:        Señor  
              **Carlos E. Pimentel Florenzán**  
              Director General  
              Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

              Señora  
              **Milagros Ortiz Bosch**  
              Directora General  
              Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG).