

PR-IN-2025-0061

Santo Domingo, D. N.  
13 de enero del 2025

Señor  
**Alfredo Pacheco Osoria**  
Presidente  
Cámara de Diputados de la República Dominicana  
Ciudad.-



**Atención:** Señor  
**Ramón Antonio Bueno Patiño**  
Diputado, Presidente de la Comisión Permanente de Defensa

Señor  
**Carlos Sánchez Quezada**  
Diputado, Presidente de la Comisión Permanente de Interior y Policía

Señora  
**Ivonne Mota**  
Secretaria General Legislativa

**Asunto:** Informe público de recomendaciones sobre el "Proyecto de Ley que regula los servicios de Seguridad Privada" (02905-2024-2028-CD).

**Distinguido señor Pacheco:**

1. Con la finalidad de garantizar la prevalencia del principio de libre competencia y el derecho a la libertad de empresa consagrados en los artículos 50 y 217, respectivamente, de la Constitución dominicana, la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08<sup>1</sup> (en lo adelante "Ley 42-08") le atribuye a la **COMISIÓN**

<sup>1</sup> Ley 42-08, Art. 1: "Objeto. La presente ley tiene por objeto, con carácter de orden público, 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".

**NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA** (a ser referida en lo adelante como **"PRO-COMPETENCIA"**) el rol de promover y garantizar la competencia efectiva en los mercados, 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 previstas en la Ley 42-08.

2. La Ley 42-08 en su artículo 31 letra n) otorga al Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA** la facultad de realizar actividades de abogacía de la competencia durante el proceso de formación de las leyes y otros instrumentos normativos cuyos efectos puedan incidir en la competencia, por lo que el Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA** ha procedido a evaluar, desde la perspectiva de la libre competencia, la propuesta de "Ley que regula los servicios de Seguridad Privada (02905-2024-2028-CD)" (a ser referido en lo adelante como el **"Proyecto"**), introducido a la Cámara de Diputados en fecha 08 de abril de 2024, por la entonces diputada Lourdes Josefina Aybar Dionicio, representante del Distrito Nacional.
3. Como resultado de la evaluación realizada al Proyecto, **PRO-COMPETENCIA** emite el presente informe de recomendaciones que sometemos a consideración de la Cámara de Diputados, a fin de que las mismas sean ponderadas y tomadas en cuenta por este organismo en el proceso de estudio y eventual aprobación de dicha iniciativa.
4. Para facilitar el estudio de este informe, lo hemos dividido en cuatro (4) partes, a saber: A) fundamento legal de la facultad de abogacía, B) objeto del Proyecto, C) análisis del Proyecto y su impacto en la competencia, y D) conclusiones y recomendaciones.

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

5. La facultad de abogacía de la competencia de **PRO-COMPETENCIA** durante el proceso de formación de instrumentos normativos que le otorga el artículo 31 letra n) de la Ley 42-08<sup>2</sup> al Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA** tiene por finalidad prevenir que la

---

<sup>2</sup> Ley 42-08, Art. 31: "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 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

regulación que se incorpore al marco legislativo nacional impacte negativamente en las condiciones de competencia en el mercado y en el ejercicio de la libertad de empresa.

6. Las actividades de abogacía de la competencia juegan un rol preponderante en la ejecución de las políticas públicas adoptadas por el Estado dominicano mediante la Ley 1-12, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. Esta Ley contempla las acciones y objetivos para “el ejercicio por parte del sector público nacional y local de sus **funciones de regulación**, promoción y producción de bienes y servicios (...) para el logro de la visión de la Nación de largo plazo y los objetivos y metas de dicha Estrategia”.

7. Cabe señalar que la labor de abogacía de la competencia realizada por **PRO-COMPETENCIA** contribuye a la consecución del objetivo específico 3.3.1 de la **Estrategia Nacional de Desarrollo 2030**, que establece el compromiso del Estado dominicano de “desarrollar un entorno regulador que asegure un funcionamiento ordenado de los mercados y un clima de inversión y negocios procompetitivo en un marco de responsabilidad social”, y para el que la propia Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 establece que el Estado dominicano debe llevar a cabo las siguientes acciones:

**“Impulsar el funcionamiento de los mercados en condiciones de competencia y control de abusos de posición dominante mediante el fortalecimiento del marco regulador e institucional, con el propósito de reducir costos y precios y elevar la competitividad de la economía en un entorno de apertura comercial.”<sup>3</sup>**

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 otros instrumentos normativos, 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

---

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”.

<sup>3</sup> Ley 1-12, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. Art. 25, línea de acción 3.3.1.2.

durante el referido proceso de formación de las normas, con la finalidad de prevenir que se adopten regulaciones que puedan impactar negativamente en la libre competencia y las condiciones de acceso al mercado.

## **B) Contexto y objeto del Proyecto**

9. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada fue creada mediante el Decreto núm. 1128-03, de fecha 15 de diciembre de 2003, con el objetivo de fiscalizar de manera eficiente la prestación de tales servicios, y "evitar se infrinjan derechos sociales e individuales que deben ser garantizados", además de "estimular el desarrollo progresivo de la seguridad social"<sup>4</sup>.
10. Posteriormente, en fecha 11 de marzo de 2004 mediante el Decreto núm. 216-04 se aprobó el Reglamento de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, en el cual se establece el marco regulador para la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada en el territorio nacional. Sin embargo, el precitado decreto fue derogado por medio del Decreto núm. 776-04, de fecha 9 de agosto de 2004, quedando el órgano sin reglamento de aplicación hasta la fecha.
11. Con la finalidad de establecer un marco jurídico para la prestación de tales servicios, ha sido introducido en la Cámara de Diputados de la República Dominicana, el Proyecto de Ley núm. 02905-2024-2028-CD de fecha 08 de abril de 2024, atendiendo a que en la actualidad no existen procesos para homologar y certificar las operaciones de las empresas de seguridad privada, ni mecanismos de formación, por lo que:

(...) es oportuno establecer controles por medio de la implementación de nuevas normas y regulaciones que faciliten y condicionen el ejercicio de las actividades de seguridad por los particulares, ya sea, mediante medios físicos o electrónicos, tratando de contribuir así a la prevención del delito y la preservación de la seguridad pública<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Decreto núm. 1128-03 que crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, de fecha 15 de diciembre de 2003.

<sup>5</sup> Proyecto de Ley que regula los servicios de seguridad privada. Considerando tercero.

### **C) Análisis del impacto del Proyecto en la competencia**

12. **En cuanto a la necesidad de regular los servicios de seguridad privada por parte del Estado.** El artículo 8 de la Constitución establece el deber del Estado de proteger eficazmente los derechos de las personas, dentro de un marco de justicia social que garantice el bienestar general<sup>6</sup>. Para cumplir con este mandato, resulta imprescindible la intervención y regulación estatal, conforme a lo dispuesto en el artículo 219 de la Carta Magna<sup>7</sup>.
13. En este contexto, la regulación de los mercados constituye una responsabilidad social del Estado. Esta regulación debe fundamentarse en la creación de un marco jurídico orientado a proteger los derechos y garantizar la seguridad de los ciudadanos, al tiempo que previene prácticas contrarias a la libre competencia. Así, se fomenta la competencia, la innovación y, con ello, se promueve la mejora en la calidad de los servicios.
14. La importancia de contar con una regulación económica efectiva y bien estructurada no solo radica en la protección de los consumidores y la prevención de prácticas monopólicas, sino también en la creación de condiciones favorables para el crecimiento económico sostenible. Una adecuada regulación reduce las asimetrías de información, genera confianza entre los actores del mercado y propicia un entorno estable para la inversión, la innovación y el desarrollo tecnológico<sup>8</sup>. De esta forma, la regulación no es simplemente un mecanismo de control, sino una herramienta esencial para sentar las bases de mercados más justos, competitivos y eficientes.
15. La experiencia internacional sugiere que las economías con una regulación clara, coherente y equilibrada logran atraer mayor inversión extranjera directa, fomentar el

---

<sup>6</sup> Artículo 8.- Función esencial del Estado. Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.

<sup>7</sup> Artículo 219.-Iniciativa privada. El Estado fomenta la iniciativa económica privada, creando las políticas necesarias para promover el desarrollo del país. Bajo el principio de subsidiaridad el Estado, por cuenta propia o en asociación con el sector privado y solidario, puede ejercer la actividad empresarial con el fin de asegurar el acceso de la población a bienes y servicios básicos y promover la economía nacional.

<sup>8</sup> OCDE. (2017). OECD Regulatory Policy Outlook 2015. OECD Publishing.

empleo de calidad y consolidar la competitividad a largo plazo. Además, la intervención regulatoria del Estado, al establecer un orden jurídico y económico previsible, contribuye al fortalecimiento institucional, al respeto del Estado de derecho y a la consolidación de la confianza entre el sector público y privado<sup>9</sup>. En consecuencia, la buena regulación económica es un pilar fundamental para el logro de mercados más inclusivos, eficientes y prósperos

16. Actualmente, el marco jurídico que regula los servicios de vigilancia y seguridad privada resulta insuficiente. La normativa vigente, instaurada mediante decreto, establece la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, pero omite definir de manera precisa sus funciones, las obligaciones de los administradores, los requisitos y procedimientos para la obtención de licencias o permisos habilitantes, entre otros aspectos esenciales propios de un órgano regulador.
17. Como bien es sabido, la regulación económica puede afectar derechos fundamentales como la libertad de empresa y la libertad de asociación, en consecuencia, es imperativo una ley que garantice la claridad y certeza para todos los agentes involucrados, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 74.2 de la Constitución, que reza “[s]ólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad”.
18. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido lo siguiente<sup>10</sup>:

12.1.20. La reserva de ley -como desprendimiento del principio de legalidad- no solo supone límites de las intromisiones en la libertad de los derechos de los ciudadanos, sino también que las actuaciones del Poder Legislativo requieren de habilitación constitucional para desarrollar determinadas materias que regulan los derechos fundamentales. (...)

12.1.21. La reserva de ley -como sistema de fuente del ordenamiento jurídico- se extiende no solo a las intervenciones en el ámbito administrativo o en el ejercicio del *ius puniendi* estatal, sino a toda actuación que tienda a limitar o reducir derechos de los ciudadanos,

---

<sup>9</sup> Banco Mundial. (2020). Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies. The World Bank.

<sup>10</sup> República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0508/21, de fecha 21 de diciembre de 2021, p. 161.

pues en dicha materia siempre será requerido el dictado de leyes generales del parlamento aprobadas mediante el procedimiento establecido por la Constitución, lo que ha de llevarse a cabo conforme al principio democrático que exige la producción y validez del derecho.

12.1.22. En fin, el principio de reserva de ley parte de una expresa atribución constitucional para que determinadas materias básicas del ordenamiento jurídico como el reparto de competencias entre los órganos públicos sean desarrolladas por el legislador en el ejercicio de sus facultades constitucionales, moldeando aquellos límites imprescindibles para que éstos puedan cumplir su función institucional apegados al mandato de la Constitución.

19. De lo anterior se desprende que tanto la creación de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, como las atribuciones y regulaciones a cargo de esta deben ser conferidas mediante ley votada por el Congreso Nacional, por lo que, es necesario que se cumpla el debido procedimiento de formación de la ley, para que se subsane y regule un mercado tan relevante como lo es el de seguridad privada.
20. Por último, este sector ha estado en constante crecimiento en la República Dominicana con un crecimiento promedio anual del PIB real en los últimos 5 años de 2.82%, representando un 0.32% del PIB sobre el total de la economía, siendo un sector con unas 485 empresas, de los cuales solo un 32.6% se encuentra regulado bajo la normativa actual de la Superintendencia, según se constata en el estudio "La seguridad privada en República Dominicana: creando valor público y privado", publicado en noviembre de 2024 por la Asociación Dominicana de Empresas de Seguridad Privada.
21. **En cuanto a la falta de especificidad en los requisitos para operar.** El artículo 31 del proyecto de ley establece que dicha norma deberá precisar las condiciones que las empresas deben cumplir para obtener la licencia de operación, así como los términos de referencia que habrían de desarrollarse posteriormente<sup>11</sup>. Sin embargo, el texto del

---

<sup>11</sup> Artículo 31.- Habilitación administrativa. Los servicios de seguridad privada solamente podrán prestarse previa obtención de licencia de operación por la Superintendencia de Seguridad Privada. Esta ley establecerá los requisitos que deberán satisfacer las empresas solicitantes, par r (sic) provistas de la correspondiente licencia de operación administrativa, as L (sic) como del ejercicio de la actividad, en términos de: 1) Documentación corporativa; 2) Capital social mínimo; 3) Requisitos estatutarios para cambios en la titularidad del capital social, fusiones, divisiones y liquidaciones; 4) Requisitos para la apertura de domicilio principal, sucursales o agendas, así como traslados o cierre de los mismos; 5) Idoneidad de los accionistas y del personal, los que no podrán tener antecedentes penales vinculados a

proyecto no aborda dichos lineamientos de forma concreta, lo que vulnera los principios de seguridad jurídica, previsibilidad y certeza normativa consagrados en el derecho administrativo dominicano.

22. La claridad en la definición de requisitos y procedimientos para la obtención de una licencia de operación en el mercado es esencial para garantizar un entorno competitivo justo y transparente. Una normativa explícita y detallada permite a los potenciales entrantes y operadores establecidos comprender plenamente las condiciones bajo las cuales deben cumplir, reduciendo así la incertidumbre y los costos asociados a procesos poco definidos. Por el contrario, la falta de precisión genera barreras de entrada que restringen el número y variedad de competidores, debilita la dinámica competitiva, e incrementa el riesgo de prácticas discrecionales o arbitrarias. En consecuencia, la certidumbre normativa se revela como un pilar fundamental para el fomento de la competencia, la innovación y el desarrollo sostenible de los mercados.

23. Es en los mismos fines, que el numeral 8 del artículo 3 de la Ley sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, núm.107-13 establece estos principios como premisas fundamentales para garantizar un ambiente empresarial saludable y competitivo. En razón de que, según su contenido, la Administración debe adherirse al derecho vigente y no puede cambiar las normas jurídicas ni los criterios administrativos de manera arbitraria, promoviendo la transparencia, la equidad y la eficiencia en los mercados.

24. La ausencia de especificidad respecto a los requisitos a considerar para el registro de una empresa de vigilancia y seguridad privada puede desalentar a las empresas de intentar ingresar a dicho mercado, ya que el riesgo y el costo de intentar cumplir con normas poco claras pueden ser demasiado altos. Además, la falta de claridad en las normas puede dar lugar a la discrecionalidad en su aplicación, lo cual potencialmente puede significar prácticas injustas o falta de igualdad de oportunidades para todas las empresas, escenario que puede favorecer a ciertas empresas en detrimento de otras,

---

infracciones relacionadas con el narcotráfico, lavado de activos, terrorismo, violación de derechos humanos, delincuencia organizada transnacional y otras infracciones graves de igual categoría; 6) Factibilidad y viabilidad financiera, contable y operativa; 7) Pólizas de seguro de responsabilidad civil extracontractual; 8) Infraestructura o medios adecuados para la prestación de servicios; 9) Condiciones de operación; 10) Reglamento interno de trabajo; y 11) Reglamento de seguridad privada y salud en el trabajo. (Subrayado nuestro).



distorsionando la competencia. De esta forma, estas disposiciones tienen el potencial de impactar negativamente la libre competencia por dos motivos fundamentales, a saber: (i) la falta de certeza normativa que provocaría su implementación, y (ii) la potencial afectación de los derechos fundamentales de la libertad de empresa y la libertad de asociación, consagrados en la Constitución dominicana.

25. El proyecto también omite establecer plazos específicos en los que la Administración deberá responder a las solicitudes de licencia de operación administrativa y para la subsanación de expedientes incompletos o inexactos. Esta falta de plazos afecta de forma directa los principios de seguridad jurídica y previsibilidad, y constituye una violación a la Ley núm. 107-13, que establece que los administrados deben conocer con antelación las condiciones bajo las cuales pueden interactuar con la Administración<sup>12</sup>. Cuando los plazos no están definidos, los agentes económicos no pueden planificar sus actividades con precisión, exponiéndolos a demoras e incluso a costos adicionales derivados de la falta de una respuesta oportuna por parte de la autoridad.

26. La ausencia de claridad en los requisitos y plazos administrativos compromete el principio de seguridad jurídica, definido por el Tribunal Constitucional como:

(...) un principio jurídico general consustancial a todo Estado de Derecho, que se erige en garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que asegura la previsibilidad respecto de los actos de los poderes públicos, delimitando sus facultades y deberes. Es la certeza que tienen los individuos que integran una sociedad acerca de cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que el capricho, torpeza o la arbitrariedad de sus autoridades puedan causarles perjuicios (...).<sup>13</sup>

27. Consecuentemente, se hace imperativa la necesidad de establecer expresamente todos los requisitos administrativos que deberán cumplir los agentes económicos, así como, los plazos con que contará tanto la Administración para tramitar las solicitudes y dar respuestas a los administrados, como los administrados para subsanar cualquier asunto que se estime pertinente, evitándose con ello la discrecionalidad, aplicándose el

---

<sup>12</sup> Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo. Artículo 3.8 Principio de seguridad jurídica, de previsibilidad y certeza normativa: Por los cuales la Administración se somete al derecho vigente en cada momento, sin que pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas y criterios administrativos.

<sup>13</sup> Tribunal Constitucional dominicano (2019, 10 de octubre). Sentencia TC-0440-19, p. 29.

principio y garantía de seguridad jurídica que debe observarse en el quehacer de la Administración Pública.

28. **En cuanto a la prevención de prácticas anticompetitivas.** El marco normativo propuesto debe incorporar disposiciones específicas destinadas a señalar la prohibición de prácticas anticompetitivas en el sector. Este tipo de conductas, que incluyen pactos de precios, reparto de mercados o limitación de oferta, tienen el potencial de generar serios perjuicios para los usuarios finales al restringir sus opciones, incrementar los costos de los servicios y limitar la innovación en el sector.
29. Asimismo, para alinearse con las mejores prácticas internacionales y asegurar un enfoque coherente con el ordenamiento jurídico vigente, es necesario que el proyecto de ley haga referencia en los "expresamente a la Ley General de Defensa de la Competencia" núm. 42-08, incluyendo esta normativa en los "Vistos" del proyecto.
30. En ese sentido, se propone agregar un articulado que establezca lo siguiente:

**Artículo XX.- Prevención de prácticas anticompetitivas.**

Con el propósito de garantizar la libre competencia en el sector de seguridad privada, queda expresamente prohibida cualquier práctica que implique acuerdos colusorios, abuso de posición dominante u otras conductas anticompetitivas que perjudiquen a los usuarios finales o cualquier práctica que vulnere lo establecido en la Ley General de Defensa de la Competencia núm. 42-08.

**Párrafo I.-** Será facultad de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (Pro-Competencia) conocer, investigar y sancionar los casos relacionados con prácticas anticompetitivas en el sector de seguridad privada.

**Párrafo II.-** La Superintendencia de Seguridad Privada estará en la obligación de consultar a la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia ante cualquier caso o indicio de prácticas que puedan constituir conductas anticompetitivas, conforme lo establece la Ley núm. 42-08.

#### **D) Conclusiones y recomendaciones**

31. 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 31 letra n) de la Ley 42-08 y el artículo 12 de su Reglamento de Aplicación No. 252-20, **RECOMIENDA** a la **Cámara de Diputados** adoptar las siguientes medidas:

- Establecer de manera expresa todos los requisitos administrativos que deberán cumplir los agentes económicos para la solicitar la licencia de operación administrativa, así como, los plazos con que contará tanto la Administración para tramitar las solicitudes y dar respuestas a los administrados, como los administrados para subsanar cualquier asunto que se estime pertinente.
- Incorporar en el proyecto de ley una disposición específica que prohíba de manera expresa las prácticas anticompetitivas en el sector de seguridad privada, y la participación de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia.

32. Finalmente, quedamos a disposición de la Cámara de Diputados para proveer las orientaciones adicionales que pudiere considerar necesarias, para la adecuada ponderación de las recomendaciones propuestas en el presente documento.

Atentamente,

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



MEVT/jb