



PROCOMPETENCIA

PR-IN-2025-0060

SENADO DE LA REPÚBLICA

Fecha: 14/2/25 Hora: 9:20am

Recibido por: Graciela Peguero

Documentación, Archivo y Correspondencia

Santo Domingo, D. N.

13 de febrero de 2025

Señor
Ricardo de los Santos Polanco
Presidente del Senado de la República Dominicana
Ciudad. -

Atención:

Señor
José Domingo Carrasco Estévez
Secretario General Legislativo

Señor
Santiago José Zorrilla
Senador proponente

Señor
Dagoberto Rodríguez Adames
Senador, Presidente de la Comisión de Defensa y Seguridad Nacional

Señor
Franklin Martín Romero Morillo
Senador, Presidente de la Comisión de Interior y Policía y Seguridad Ciudadana

Asunto: Informe público de recomendación sobre el "Proyecto de ley que regula el ejercicio profesional del detective privado" (Iniciativa legislativa núm. 00017-2024-SLO-SE)

Distinguido señor de los Santos:

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 217 y 50, respectivamente, de la Constitución dominicana, la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08¹ (en lo adelante "Ley 42

¹ Art. 1 Ley 42-08: "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".

SENADO DE LA REPÚBLICA

Fecha: 14/2/25 Hora: 9:20am

Recibido por: Graciela Peguero

Documentación, Archivo y Correspondencia

7

08") le atribuye a la **COMISIÓN 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. En el ejercicio de tales atribuciones, el Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA** ha procedido a evaluar, desde la perspectiva de la libre competencia, la siguiente iniciativa legislativa, a saber: (i) la iniciativa legislativa núm. 00017-2024-SLO-SE, correspondiente al "*Proyecto de ley que regula el ejercicio profesional del detective privado*", remitida al Senado de la República en fecha 19 de agosto del 2024 por el señor Santiago José Zorrilla, Senador de la República por la provincia el Seibo, a ser referido en lo adelante como "El Proyecto".
3. Como resultado de la evaluación realizada al Proyecto, **PRO-COMPETENCIA** emite el presente informe de recomendaciones que sometemos a consideración del Senado de la República, a fin de que las mismas sean ponderadas y tomadas en cuenta por el Senado de la República en el proceso de estudio, discusión y eventual aprobación.
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)** Contexto y objetivo del Proyecto; **C)** Análisis del Proyecto; y **D)** Conclusiones y recomendaciones.

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

5. La facultad de abogacía de la competencia durante el proceso de formación de las leyes que le otorga el artículo 31 letra n) de la Ley 42-08² al Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA** tiene por finalidad prevenir que la 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.

² 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 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*".

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 procompetitivos en un marco de responsabilidad social.**”* Para lograr este objetivo, la 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”.

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 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 públicas 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 objetivos del Proyecto

9. La iniciativa de revisar los Proyectos de Ley surge a raíz de la labor de seguimiento y revisión de la agenda legislativa que cotidianamente realiza **PRO-COMPETENCIA**, con el objetivo de identificar aquellas iniciativas legislativas en las que resulte ostensible que, por la naturaleza de la regulación propuesta, podrían repercutir en las condiciones de acceso al mercado, las condiciones de competencia en el mismo y el ejercicio de la libertad de empresa.

10. Según se describe en los Considerando del Proyecto, resulta imperante el establecimiento de normas que faciliten y condicionen el ejercicio de las actividades de investigación privada, ya sea

por medios físicos o electrónicos, con el objetivo de contribuir a la prevención de actos delictivos y al mantenimiento de la seguridad ciudadana. En ese sentido, el proyecto se justifica alegando que la investigación privada es esencial para el acceso a la justicia y el ejercicio de derechos y garantías de cada ciudadano.

11. El ejercicio de la facultad de abogacía de la competencia por parte de **PRO-COMPETENCIA** en el presente caso tiene por finalidad prevenir que en el ejercicio de la potestad reguladora del Estado a través del Proyecto se incorporen al marco normativo nacional disposiciones que: (a) puedan menoscabar el ejercicio de la libertad de empresa, y (b) que produzcan un impacto negativo en la competencia y en la estructura del mercado. Esto último puede suceder, particularmente, cuando la regulación que se pretenda adoptar pueda producir alguno de los siguientes efectos en el mercado: (a) limitar la cantidad y variedad de proveedores; (b) limitar la capacidad competitiva de los proveedores; (c) desincentivar su interés de competir vigorosamente, o (d) limitar el acceso de los consumidores a información y opciones alternativas sobre los productos o servicios ofertados en el mercado³.
12. En base a los criterios señalados precedentemente, hemos procedido a analizar el Proyecto para determinar si su eventual implementación, pudiere incidir, directa o indirectamente, de manera adversa en el ejercicio de la libertad de empresa y en la prestación de servicios profesionales que estarían sujetos a la obtención previa de una licencia en la forma que contempla el Proyecto.

C) Análisis del impacto en la competencia

13. **En cuanto a la ausencia de especificidad de los requisitos para ejercer la actividad de detective privado.** El proyecto en su artículo 3 establece que *"El detective privado es el profesional debidamente autorizado por el Ministerio de Interior y Policía, que se dedica a investigar hechos, actos y eventos, las circunstancias que los rodean y las personas relacionadas o involucradas con los mismos, por encargado del cliente o usuario"*.
14. En ese sentido, el artículo 6 del referido Proyecto, establece los requisitos necesarios para ejercer dicha actividad económica, a saber:

Artículo 6.-Requisitos: Para ejercer la actividad de detective privado, se requiere:

- 1) *Ser ciudadano dominicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;*
- 2) *Haber cumplido dieciocho (18) años de edad;*
- 3) *Ser bachiller;*

³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Herramientas para la Evaluación de la Competencia*, v. 4.0, París, Francia, 2019, pág. 12.

- 4) Contar con un examen aprobado de salud mental y prueba antidoping;
- 5) Contar con un certificado de no antecedentes penales;
- 6) No haber sido excluido de otro servicio público por mala conducta;
- 7) Obtener el registro de autorización de detective privado o agente de investigación privada en el Ministerio de Interior y Policía.

15. En la propuesta normativa, se establece como requisito "Obtener el registro de autorización de detective privado o agente de investigación privada en el Ministerio de Interior y Policía". Sin embargo, el Proyecto no detalla el proceso para obtener dicho registro, los requisitos específicos que se deben cumplir, los plazos, ni aclara si la concesión de este registro está sujeta a la discrecionalidad de la Administración Pública. Esta falta de especificidad puede generar incertidumbre y abrir la puerta a decisiones arbitrarias, afectando así la transparencia y equidad en el acceso a esta actividad profesional.

16. El establecimiento de un registro de autorización como requisito previo para poder incursionar en el mercado y ofrecer servicios profesionales en una determinada rama económica se considera, en principio, como una barrera regulatoria susceptible de restringir la entrada de competidores al mercado. Como señala George Stigler, las barreras de entrada, incluyendo las regulatorias, pueden proteger a los incumbentes del mercado y dificultar la entrada de nuevos competidores, lo que a su vez reduce la competencia y, por ende, la eficiencia del mercado⁴. Aunque las barreras regulatorias pueden repercutir de manera adversa en las condiciones de competencia, estas pueden estar justificadas por razones objetivas, como garantizar la calidad y seguridad de los servicios brindados a los consumidores. En este sentido, la forma o procedimiento a seguir para la obtención del registro de autorización es un aspecto crucial, ya que, si no se maneja con claridad y transparencia, puede configurar una barrera de entrada significativa.

17. Además, es importante considerar que un nuevo participante que entra en un mercado asume los riesgos inherentes a cualquier actividad empresarial o profesional. Sin embargo, estos riesgos podrían incrementarse cuando la regulación que establece los requisitos para el ejercicio de una actividad profesional es imprecisa, como ocurre en el articulado del Proyecto. La falta de claridad en los requisitos y en el proceso para obtener el registro de autorización puede desincentivar la entrada de nuevos competidores al mercado, creando un entorno menos dinámico y competitivo. Sobre esto, Cass Sunstein advierte que la discrecionalidad administrativa sin controles adecuados puede llevar a prácticas que dificultan la competencia, como la demora injustificada en la emisión de licencias o la aplicación inconsistente de los requisitos⁵. Esto es especialmente

⁴ Stigler, G. J. (1971). *The Theory of Economic Regulation*. The Bell Journal of Economics and Management Science, 2(1), 3-21.

⁵ Sunstein, C. R. (2002). *Risk and Reason: Safety, Law, and the Environment*. Cambridge University Press.

preocupante en un mercado en desarrollo -como el de detective privado-, donde la entrada de nuevos actores es fundamental para la innovación y la competencia.

18. La misma ausencia de especificidad se desarrolla en el artículo 20, al referirse a la licencia de funcionamiento y operación de las agencias de detectives privados, a saber:

Artículo 20.- Licencia de funcionamiento y operación. El Ministerio de Interior y Policía, además a lo dispuesto por la ley núm. 479-08 del 11 de diciembre de 2008, Ley General de Sociedades Comerciales y Empresas individuales de Responsabilidad Limitada, a los fines de expedir la licencia de funcionamiento y operación de las agencias de detectives privados, podrá exigir de otros requisitos desarrollados en el reglamento de aplicación de esta ley.

19. El hecho de que la concesión de la licencia esté condicionada a disposiciones que aún no se han definido claramente en la ley principal, sino que se dejan para un reglamento posterior, representa una barrera significativa para las agencias de detectives privados. La falta de claridad sobre los criterios y el proceso para la obtención de la licencia podría dar lugar a prácticas administrativas inconsistentes o arbitrarias, lo que dificultaría la entrada de nuevas agencias al mercado y consolidaría la posición de aquellas que ya están establecidas.

20. Además, esta falta de especificidad en la normativa principal puede ocasionar retrasos en la implementación efectiva de la ley y generar costos adicionales para las agencias que buscan cumplir con los requisitos. Al no definir claramente los procedimientos y requisitos en la ley, se corre el riesgo de que las agencias enfrenten un proceso burocrático engorroso y poco transparente. Esto podría desincentivar la creación de nuevas agencias, limitar la competencia y, en última instancia, afectar la calidad de los servicios ofrecidos en el mercado de detectives privados.

21. A lo anterior se suma el hecho de que el artículo 21 del Proyecto establece que la licencia será otorgada por un período de dos años tanto para las empresas como para las personas. Sin embargo, no se especifica el procedimiento de renovación de dicha licencia, lo que genera aún más incertidumbre para las personas físicas y jurídicas que ejerzan como detectives privados. La falta de claridad sobre los pasos necesarios para renovar la licencia después del período inicial podría crear situaciones en las que las personas y las agencias, al acercarse el fin de su licencia, se encuentren en una posición vulnerable, sin saber si podrán continuar operando o si enfrentarán obstáculos adicionales.

22. La ausencia de un procedimiento de renovación claramente definido podría llevar a situaciones en las que las agencias, especialmente aquellas más pequeñas o nuevas en el mercado, enfrenten

dificultades para planificar a largo plazo, lo que podría limitar su capacidad para invertir en mejoras o expansión. Además, esto podría fomentar un entorno donde la discrecionalidad administrativa juegue un papel excesivo, permitiendo que decisiones sobre la renovación de licencias se tomen de manera arbitraria o sin suficiente transparencia. Esto no solo afectaría la competencia en el mercado, sino que también podría resultar en una reducción de la calidad de los servicios disponibles para los consumidores.

23. Por estas razones, es recomendable que el Proyecto contemple una mayor especificidad en los aspectos señalados en los artículos 6, 20 y 21, describiendo claramente todos los requisitos y el procedimiento necesario para ejercer la actividad de detective privado y registrarse como agencia. La seguridad jurídica y la transparencia son elementos esenciales para fomentar un entorno competitivo y justo. La claridad en las reglas del juego es fundamental para que los emprendedores inviertan y se desarrollen en un mercado⁶. La ausencia de especificidad en la normativa puede no solo desalentar la competencia, sino también afectar negativamente la calidad y diversidad de los servicios ofrecidos, en detrimento del consumidor final.
24. Adicionalmente, es importante señalar que, si bien el artículo 23 del Proyecto contempla como infracción la "investigación de datos sensibles", esta disposición requiere mayor desarrollo para garantizar seguridad jurídica y prevenir interpretaciones ambiguas. En este sentido, resulta necesario que el Proyecto incorpore definiciones precisas de conceptos fundamentales como "datos sensibles", "secretos industriales" y "estrategias comerciales". Estas definiciones deberían establecerse de manera enunciativa y no limitativa, proporcionando así un marco de referencia claro sobre la información considerada sensible, mientras se salvaguardan los derechos tanto de personas naturales como jurídicas. La ausencia de estas definiciones podría generar incertidumbre jurídica y obstaculizar tanto la aplicación efectiva de la normativa como el desarrollo competitivo del mercado." 4
25. De igual manera, es preciso resaltar que el Proyecto también restringe esta actividad económica a aquellas personas de nacionalidad dominicana, imponiendo una barrera significativa a extranjeros con residencia legal en la República Dominicana. Esta disposición podría tener implicaciones importantes para la competencia y la inclusión en dicho mercado.
26. Restringir el acceso a la profesión de detective privado únicamente a ciudadanos dominicanos limita la oferta de servicios en el mercado, lo que podría reducir la competencia y, potencialmente, aumentar los costos para los consumidores. Además, esta restricción excluye a residentes legales que, pese a cumplir con otros requisitos, se ven imposibilitados de ejercer esta

⁶ De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Basic Books.

actividad económica simplemente por su nacionalidad. Esto no solo afecta a la competencia del mercado, sino que también podría ser visto como una medida discriminatoria que va en contra de los principios de igualdad de oportunidades consagrados en nuestra Constitución. La diversidad en el mercado laboral es crucial para la innovación y el dinamismo económico los entornos diversos y abiertos tienden a ser más innovadores y competitivos⁷.

27. Por lo tanto, sería recomendable revisar esta disposición del Proyecto, considerando la posibilidad de incluir a residentes legales como potenciales candidatos para la obtención del registro de detective privado, siempre que cumplan con los mismos requisitos que los ciudadanos dominicanos. Esto no solo favorecería la competencia y la diversidad en el mercado, sino que también alinearía la normativa con los principios de no discriminación y acceso equitativo a las oportunidades económicas.

D) Conclusiones y recomendaciones

28. 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** al Senado de la República que en el proceso de estudio y discusión del Proyecto sean tomadas en consideración las observaciones expuestas en el presente Informe de Recomendación, a saber:

A) **Detallar los requisitos para ser parte del Registro de Detectives Privados:** El Proyecto de Ley debe detallar claramente los requisitos y el proceso para obtener el registro de detective privado, eliminando cualquier ambigüedad que pueda dar lugar a discrecionalidad administrativa y garantizando transparencia y equidad en el acceso a la actividad profesional. En su defecto, debe realizar una remisión normativa expresa en favor de la Administración Pública, específicamente el Ministerio de Interior y Policía, mediante la cual lo faculte de poderes normativos para establecer mediante reglamento las condiciones, requisitos, criterios, procedimientos para la obtención del "Registro de autorización de detective privado o agente de investigación privada en el Ministerio de Interior y Policía" y sujetando dicha remisión normativa a los principios de igualdad de trato y no discriminación, promocional, de racionalidad, de servicio objetivo a las personas, evitando que a través de dicho reglamento se creen barreras injustificadas en el acceso al mercado.

⁷ Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. Basic Books.

- B) **Definir los procedimientos para la obtención de la licencia para las de Agencias de Detectives Privados:** El Proyecto de Ley debería incluir disposiciones específicas sobre los requisitos y procedimientos para la obtención de la licencia de funcionamiento y operación de las agencias de detectives privados, en lugar de dejar estos detalles a un reglamento posterior. De igual manera es necesario que el Proyecto de Ley defina un proceso transparente y equitativo para la renovación de las licencias de funcionamiento, incluyendo plazos, criterios de evaluación y mecanismos de apelación en caso de denegación. En su defecto, debe realizar una remisión normativa expresa en favor de la Administración Pública, específicamente el Ministerio de Interior y Policía, mediante la cual lo faculte de poderes normativos para establecer mediante reglamento las condiciones, requisitos, criterios, procedimientos para la obtención de la "Licencia de Funcionamiento y Operación a las Agencias de Detectives Privados" y sujetando dicha remisión normativa a los principios de igualdad de trato y no discriminación, promocional, de racionalidad, de servicio objetivo a las personas, evitando que a través de dicho reglamento se creen barreras injustificadas en el acceso al mercado.
- C) **Permitir la participación de residentes legales en la profesión de Detective Privado:** Se recomienda revisar la disposición que limita el acceso a la profesión de detective privado únicamente a ciudadanos dominicanos. Incluir a residentes legales que cumplan con los requisitos establecidos promovería la competencia, aumentaría la diversidad en el mercado y alinearía la normativa con los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación, así como con los acuerdos de libre comercio multilaterales, regionales y bilaterales ratificados por la República Dominicana que favorecen la presencia nacional en materia de servicios, tales como los acuerdos de la OMC, el EPA y el DR-CAFTA.

29. En lo adelante, quedamos en la mejor disposición de proveer al Senado de la República las orientaciones adicionales que pudiere considerar necesarias, para la adecuada ponderación de este informe y la adopción de una legislación en esta materia en armonía con los principios de libre y leal competencia.

Atentamente,


María Elena Vásquez Taveras
Presidenta del Consejo Directivo



MEVT/jb