

EXÁMENES INTER-PARES SOBRE EL DERECHO Y LA POLÍTICA DE COMPETENCIA: REPÚBLICA DOMINICANA

ASPECTOS CLAVE • WWW.OECD.ORG/COMPETITION

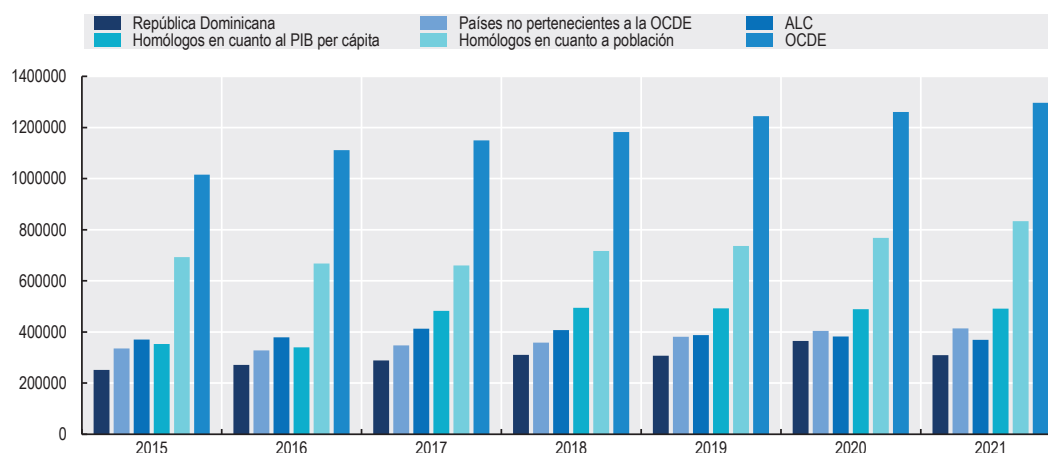
Aspectos clave del examen inter-pares de la OCDE y el BID sobre la ley y la política de competencia en la República Dominicana

Después de 12 años de proceso legislativo, la República Dominicana adoptó su Ley de Competencia en 2008, que en 2017 entró en pleno funcionamiento y empezó a ser aplicada por Pro-Competencia, la autoridad dominicana de competencia. A raíz de esto, se llevó a cabo un examen inter-pares OCDE-BID para revisar la Ley y Política de Competencia de la República Dominicana, incluyendo la implementación de la Ley de Competencia.

Marco institucional y legal

Pro-Competencia es un organismo descentralizado y autónomo. Es una entidad jurídicamente independiente, con personalidad jurídica y autonomía administrativa, presupuestaria y organizativa. El presupuesto anual de Pro-Competencia es considerablemente bajo para los estándares internacionales y regionales (Figura 1). El personal de Pro-Competencia también es inferior al de jurisdicciones comparables. Sólo un tercio de sus empleados están asignados directamente a actividades de competencia, el resto trabaja en actividades de apoyo administrativo.

Figura 1. Presupuesto per cápita (tipo de cambio del EUR en 2015), 2016-2021



Fuente: OCDE (2023) Base de datos CompStats (estadísticas de competencia) de la OCDE, <https://www.oecd.org/competition/oecd-competition-trends.htm>.

La planificación estratégica de Pro-Competencia se ha limitado a su organización interna. La Ley de Competencia no permite a Pro-Competencia establecer sus propias prioridades en materia de medidas de ejecución. La autoridad de competencia está obligada a investigar, al menos preliminarmente, todas las denuncias recibidas y no puede rechazarlas por motivos de prioridad.

El marco de la ley de competencia incluye un régimen general de competencia (aplicado por Pro-Competencia) y regímenes de competencia sectoriales (aplicados por reguladores sectoriales clave). El marco jurídico existente no siempre es coherente, lo que da lugar a un mosaico de diferentes normas de competencia aplicables a lo largo y ancho de la economía.

Aplicación de la ley de competencia

La República Dominicana no dispone de un amplio régimen de control de las fusiones en materia de competencia que se aplique a toda la economía, aunque existen ciertos mecanismos de control de las fusiones en los sectores de las telecomunicaciones, la electricidad y las finanzas. Sólo el regulador de las telecomunicaciones analiza los efectos de las transacciones sobre la competencia, mientras que los sectores eléctrico y financiero se centran en aspectos reglamentarios.

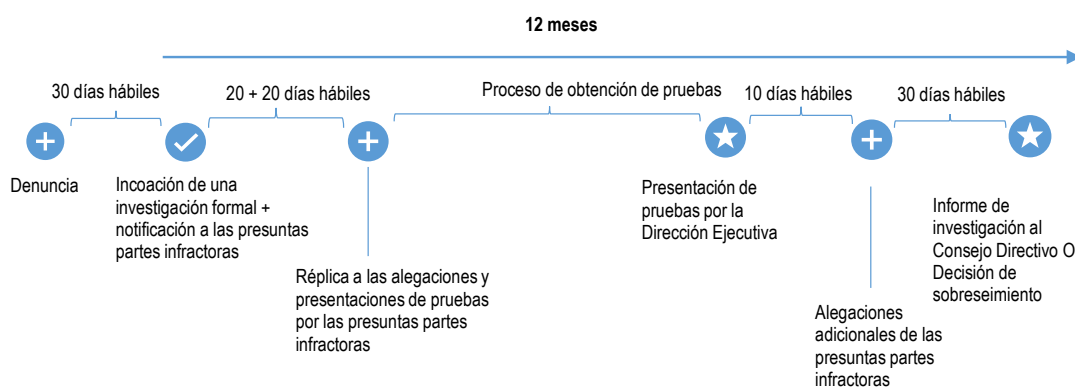
La Ley de Competencia prohíbe las prácticas colusorias y los abusos de posición dominante, basándose en la noción de barreras injustificadas. Los acuerdos colusorios se consideran infracciones per se a raíz de una decisión emitida por Pro-Competencia. Los acuerdos verticales anticompetitivos entre empresas activas en diferentes niveles de la cadena de suministro no están cubiertos por la Ley de Competencia. La Ley de Competencia no aborda los abusos de explotación (como los precios excesivos) que afectan negativamente a los consumidores. Las prácticas de competencia desleal también están tipificadas como infracción en la Ley de Competencia.

Desde 2017, año en el que Pro-Competencia inició sus actividades de aplicación de la ley, solo se han sancionado dos casos de competencia (relativos a cárteles y abuso de posición dominante, respectivamente). Los reguladores sectoriales con poderes en materia de competencia solo han adoptado una decisión relacionada con la legislación de competencia (en el sector de las telecomunicaciones). No se ha sancionado ningún caso de manipulación de licitaciones.

Gran parte de los recursos de Pro-Competencia se dedican a la aplicación de las normas de competencia desleal. Desde 2022, tras una decisión emitida por el Consejo Directivo, Pro-Competencia ha intentado limitar los casos de competencia desleal a aquellos que perturban gravemente el interés económico público.

Las investigaciones están sujetas a un plazo de prescripción de un año que empieza a contar a partir del cese de la supuesta práctica anticompetitiva, lo que parece muy corto en comparación con otras jurisdicciones. Además, las investigaciones están sujetas a un plazo de 12 meses para su conclusión, que también parece demasiado corto, especialmente en casos complejos (Figura 2). Además, el plazo de 12 meses sólo puede suspenderse en circunstancias muy limitadas.

Figura 2. Fase de investigación



Fuente: OCDE a partir de información de la Ley de Competencia.

Pro-Competencia puede iniciar investigaciones de oficio o a raíz de la denuncia de una parte con un interés legítimo. La autoridad de competencia está obligada a publicar las denuncias y la versión íntegra de las decisiones de apertura de investigaciones formales antes de que comience la fase de investigación, revelando la información que pueda ser confidencial o sensible para la investigación.

Las autorizaciones para las inspecciones deben solicitarse de conformidad con el Código Procesal Penal ante un Tribunal Penal. Hasta ahora los jueces han exigido que las inspecciones estén justificadas por indicios de delito penal.

Aunque Pro-Competencia puede solicitar información al investigado y a terceros, la Ley de Defensa de la Competencia no prevé sanciones por falta de respuesta o retraso en la contestación.

Las multas máximas establecidas por la Ley de Competencia son muy bajas y basadas en salarios mínimos, sin efectos disuasorios para las empresas. Además de ser una infracción administrativa que debe ser sancionada por Pro-Competencia (o los reguladores sectoriales con competencias en materia de competencia), la conducta de cártel es un delito penal en la República Dominicana que debe ser perseguido por el ministerio público.

No existe una política de clemencia para luchar contra los carteles, aunque Pro-Competencia ha adoptado un mecanismo interno para reducir las multas (pero no para conceder inmunidad) a cambio de colaboración, con algunas similitudes con las políticas de clemencia. Pro-Competencia también ha introducido mecanismos de transacción y compromiso para una terminación anticipada de las investigaciones. Ninguno de estos mecanismos se ha utilizado en la práctica.

Las decisiones de Pro-Competencia pueden ser revisadas por el Tribunal Superior Administrativo (TSA). Las decisiones del TSA pueden ser objeto de recurso de casación ante la Suprema Corte de Justicia, máximo órgano jurisdiccional de la República Dominicana. Los jueces dominicanos encargados de revisar las decisiones de infracción de la competencia tienen una formación en derecho administrativo y constitucional y no están especializados en derecho de la competencia. Algunos jueces recibieron formación en derecho de la competencia en 2008, cuando se adoptó formalmente la Ley de Competencia, pero desde entonces los jueces no han recibido más capacitación sobre el tema.

Abogacía de la competencia y cooperación institucional

Pro-Competencia dispone de múltiples herramientas para poner en práctica sus facultades de defensa de la competencia, incluidos estudios de mercado, dictámenes no vinculantes, directrices, así como actividades de formación y divulgación. No obstante, Pro-Competencia sigue careciendo de una estrategia clara en lo que respecta a las iniciativas de defensa de la competencia.

Los dictámenes de Pro-Competencia sobre iniciativas de abogacía no son vinculantes. La Ley de Competencia obliga a las autoridades a justificar si deciden no seguir las recomendaciones de Pro-Competencia, pero esto no siempre ocurre en la práctica.

Pro-Competencia ha desarrollado una innovadora herramienta de análisis de mercados para orientar mejor los estudios de mercado. No obstante, el número de estudios de mercado realizados por Pro-Competencia está por debajo de la media de los estándares internacionales y regionales, lo que puede explicarse por los limitados recursos de la autoridad de competencia. Además, Pro-Competencia no ha desarrollado una metodología y un proceso claros para realizar estudios de mercado.

La Ley de Competencia exige que los reguladores con poderes de aplicación de la ley de competencia soliciten a Pro-Competencia que emita un dictamen sobre las decisiones de infracción de la ley de competencia. Asimismo, Pro-Competencia puede emitir opiniones no vinculantes sobre cualquier acto de los reguladores sectoriales dirigidos a regular los mercados o a adoptar decisiones de infracción en materia de competencia.

Pro-Competencia ha desarrollado canales de cooperación con varias autoridades y entidades gubernamentales en la República Dominicana, especialmente reguladores sectoriales con poderes de aplicación de la ley de competencia. Por ejemplo, Pro-Competencia ha firmado varios acuerdos bilaterales de cooperación para formalizar y regular los procedimientos de consulta y derivación de asuntos.

Sin embargo, todavía hay niveles insuficientes de cooperación entre Pro-Competencia y los reguladores sectoriales en la aplicación de la ley de competencia. Por ejemplo, los reguladores sectoriales no siempre consultan a Pro-Competencia, a pesar de la obligación legal.

Adicionalmente, aunque la Ley de Competencia establece que Pro-Competencia debe reunirse con los diferentes reguladores para diseñar conjuntamente el régimen de competencia que regirá los diferentes sectores y actividades hasta el 2019, este esfuerzo multilateral nunca ocurrió.

A nivel internacional, Pro-Competencia ha promovido la cooperación internacional principalmente a través del intercambio de experiencias y conocimientos. Pro-Competencia ha participado activamente en foros internacionales de competencia y este examen inter-pares voluntario muestra el compromiso del país por continuar desarrollando su política y legislación de competencia en línea con las prácticas internacionales.

Principales recomendaciones

1. Adoptar un **marco común de competencia**, que incluya normas sustantivas y de procedimiento, y que se aplique de manera uniforme en todos los sectores.
2. Reforzar los **recursos presupuestarios y humanos** dedicados a la aplicación de la competencia en la República Dominicana.
3. Permitir a Pro-Competencia **priorizar las acciones de aplicación y defensa** basadas en criterios transparentes, incluyendo el poder de no tomar acciones de aplicación o cerrar investigaciones en función de sus prioridades y/o disponibilidad de recursos.
4. Adoptar un **régimen general de control ex ante de las fusiones** en línea con las normas de la OCDE y las mejores prácticas internacionales.
5. Desarrollar **herramientas eficaces de detección de cárteles** como métodos proactivos (por ejemplo, filtros económicos y vigilancia del sector) y denuncias anónimas.
6. Garantizar que las **sanciones tengan un efecto disuasorio suficiente**. Los topes máximos de las multas deben basarse en elementos flexibles que permitan considerar las circunstancias específicas de los casos y los mercados afectados, en línea con las normas internacionales.
7. Ampliar la **duración del plazo de prescripción** en línea con las prácticas internacionales y **aumentar la limitación temporal** para llevar a cabo investigaciones y/o permitir una mayor flexibilidad en cuanto a la ampliación o suspensión de los plazos de investigación.
8. Introducir **multas disuasorias** por falta de respuesta, respuestas tardías y el uso de información incompleta o engañosa en relación con las solicitudes de información de Pro-Competencia.
9. Garantizar que **los mecanismos de coordinación** entre Pro-Competencia y los reguladores sectoriales con poderes para velar por el cumplimiento de las normas de competencia se apliquen efectivamente.
10. Otorgar a otra entidad (por ejemplo, Pro-Consumidor) **el poder de aplicar la normativa relativa a las prácticas de competencia desleal**. Alternativamente, Pro-Competencia debería limitar sus investigaciones relacionadas con prácticas de competencia desleal a aquellas que afecten al interés económico público general, liberando recursos para las investigaciones de infracciones a la libre competencia.

Exámenes inter-pares del derecho y política de competencia

Los exámenes inter-pares de la OCDE han demostrado ser una valiosa herramienta para que los países reformen y fortalezcan sus marcos de competencia.

Los mecanismos de los exámenes inter-pares varían, pero se basan en la voluntad de un país de someter sus leyes y políticas a un cuestionamiento sustantivo por parte de otros pares.

El proceso proporciona información valiosa sobre el país que se estudia y se centra en cómo cada país aborda las cuestiones de competencia y regulación, desde la solidez de sus leyes de competencia hasta la estructura y eficacia de sus instituciones de competencia.

Además, estos exámenes incorporan recomendaciones de modificación de la política de gobierno.

Argentina (2006)

América Latina (2006, 2007, 2012)

Brasil (2010, 2005, 2019)

Chile (2004)

Colombia (2009)

Costa Rica (2014)

Dinamarca (2015)

Ecuador (2021)

El Salvador (2008, 2020)

Grecia (2018)

Honduras (2011)

Kazajstán (2016)

México (2004, 2020)

Panamá (2010)

Perú (2004, 2018)

República Checa (2008)

Rumania (2014)

Rusia (2004)

Sudáfrica (2003)

Taipei Chino (2006)

Túnez (2022)

Turquía (2005)

Ucrania (2008, 2016)

Vietnam (2018)

Unión Económica Euroasiática (2021)

Unión Europea (2005)

Acceda a todos exámenes en

www.oecd.org/competition/countryreviews