



PR-IN-2024-0786

Santo Domingo de Guzmán, D. N.
22 de julio de 2024

Señor
Alfredo Pacheco Osoria
Presidente de la Cámara de Diputados de la República Dominicana
Santo Domingo, D.N.

Atención: **Francisca I. Mota**
Secretaria General Legislativa

Atención: **Alexis Jiménez**
Diputado presidente de la Comisión Especial que estudia el Proyecto de Código Penal.

Asunto: Informe público de recomendación sobre el Proyecto de Ley de Código Penal.

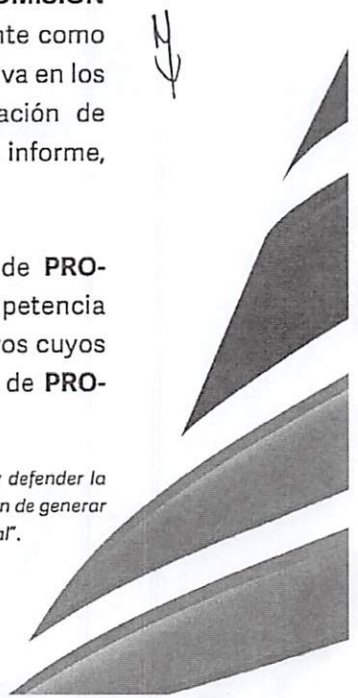


Honorable presidente de la Cámara de Diputados:

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 42-08") 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, por lo que el Consejo Directivo de **PRO-**

¹ 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".



COMPETENCIA ha procedido a evaluar, desde la perspectiva de la libre competencia, el Proyecto de Código Penal Dominicano, tanto el Proyecto aprobado por el Senado de la República el pasado 3 de julio de 2024, así como la iniciativa 11159-2020-2024-CD, introducida a la Cámara de Diputados de la República Dominicana por la Dra. Rafaela Alburquerque, Diputada por la Provincia de San Pedro de Macorís, (en lo adelante referido como el Proyecto).

3. Como resultado de la evaluación realizada al Proyecto, **PRO-COMPETENCIA** emite el presente informe con observaciones que sometemos a consideración del **Congreso Nacional de la República Dominicana**, a fin de que las mismas sean ponderadas y tomadas en cuenta por este organismo en el proceso de estudio y eventual aprobación de tan relevante e importante normativa para nuestro ordenamiento jurídico.

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 objetivos del Proyecto, (C) observaciones al 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 durante el proceso de formación de las leyes que le otorga el artículo 31 letra n) de la Ley 42-08 al Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA** tiene por finalidad prevenir que las normas que se incorporen al marco legislativo nacional impacten negativamente en las condiciones de competencia en el mercado, en el ejercicio de la libertad de empresa y en el respeto de los derechos fundamentales derivados del orden económico constitucionalmente establecido, cuando estos estén vinculados a la libre y leal competencia.

6. Es por esto que, 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 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.

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 y emite "informes de recomendación", que son dirigidos a las autoridades públicas durante el referido proceso de formación de las leyes, con la finalidad de prevenir que se adopten regulaciones que puedan menoscabar la libre competencia y las condiciones de acceso al mercado.

B. Contexto y objetivos del Proyecto

9. La iniciativa de analizar el Proyecto es reconocida por **PRO-COMPETENCIA** a raíz de la labor de seguimiento y revisión de la agenda legislativa que cotidianamente realiza, con el objetivo de identificar aquellas iniciativas legislativas en las que resulte ostensible que, por la naturaleza de la regulación propuesta, estas, 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. El proyecto, busca adecuar y actualizar el Decreto Ley 2274 del 20 de agosto de 1884 y responder de manera eficaz a las necesidades de prevención, control y represión de las infracciones que se presentan actualmente en la sociedad dominicana y a nivel internacional, tal y como podemos ver que manifiesta la referida pieza desde sus considerandos.

11. Sobre esta iniciativa de actualización del Código Penal, **PRO-COMPETENCIA** en fecha 3 de noviembre del 2021 dirigió sus "Observaciones al Proyecto de Código Penal Dominicano" al Senador Santiago Zorrilla, presidente en ese momento de la Comisión Bicameral que analizaba la iniciativa legislativa. En dichas observaciones, **PRO-COMPETENCIA**, reconoció el arduo esfuerzo para actualizar la referida norma y a su vez externando la inquietud que le generaba la eliminación de los actuales artículos 419 y 420 del código penal, los cuales tipifican ilícitos que sancionan los actos que violentan el orden económico de nuestro país y menoscaban el ejercicio al derecho fundamental de libre y leal competencia.

C. Observaciones al Proyecto y su impacto en la Competencia

12. En cuanto al mantenimiento de las sanciones penales sobre prácticas anticompetitivas en el actual proyecto de Código Penal. Es importante recordar que el Decreto-Ley núm. 2274 del 20 de agosto de 1884, que regula el Código Penal Dominicano, incluye disposiciones específicas para combatir los ilícitos que afectan la competencia efectiva en el mercado. En ese sentido, **PRO-COMPETENCIA**, siendo la institución llamada a velar por el mantenimiento de la competencia efectiva en el mercado dominicano, expresa su preocupación ante la posible eliminación de estas disposiciones en el nuevo proyecto de Código Penal.

13. El vigente Código Penal, en sus artículos 419 y 420, define como delitos las acciones que alteran los precios del libre mercado a través de prácticas ilegítimas, como la manipulación de precios y el desabastecimiento intencional de bienes y servicios, como se observa a continuación:

“Artículo 419.- Los que esparciendo falsos rumores o usando de cualquier otro artificio, consigan alterar los precios naturales, que resultarían de la libre concurrencia de las mercancías, acciones, rentas públicas o privadas o, cualesquiera otras cosas que fueren objeto de contratación, serán castigados con prisión de quince días a tres meses, y multa de diez a cien pesos. Podrán quedar además sujetos a la vigilancia de la alta policía, durante dos años a lo más.

El acuerdo entre dos o más industriales, productores o comerciantes, sea cual fuere la forma en que intervenga, por el cual se convenga que alguno o algunos de ellos dejen de producir determinados artículos o de negociar en ellos, con el propósito de alterar el precio de éstos, será castigado con prisión correccional de un mes a dos años y multa de veinticinco a quinientos pesos, o una de estas penas solamente, que se impondrá a todos cuantos hubieren participado en el acuerdo, si son personas físicas, y a los gerentes, administradores o directores, si se trata de compañías o empresas colectivas.

Artículo 420.- Cuando el fraude expresado en el artículo anterior, recayere sobre mantenimientos y otros artículos de primera necesidad, se duplicará, las penas que señala dicho artículo”.

14. Aunque estos ilícitos fueron contemplados por el legislador mediante reforma al Código Penal de 1934 para incluir los llamados “delitos de consumo”² por la doctrina

² “La Ley núm. 770 de 1934 que modificó los artículos 419 y 420 del Código Penal dominicano de 1884, estaba inspirada en la reforma los artículos 419 y 420 del Código penal francés. Desde antes de la Segunda Guerra Mundial y el Tratado

francesa, mantienen una conexión significativa con el derecho de la competencia y el orden económico y social que impera actualmente en la República Dominicana. En razón de que se encuentran relacionados con el propósito de la Ley núm. 42-08 sobre Defensa de la Competencia³, que impone sanciones administrativas a las prácticas destacadas en el actual Código⁴.

15. Por lo tanto, omitir la inclusión de sanciones penales para estas conductas, además de las sanciones administrativas, podría debilitar el marco de protección de la libre competencia en la República Dominicana y representaría un retroceso respecto a las tendencias internacionales en la protección del mercado y los consumidores frente a

de Roma, Francia procuraba latinizar algunas figuras del derecho antimonopolios estadounidense. Las maestras Marie-Anne Frison La Roche y Marie-Stephanie Payet, en su obra Droit de la Concurrence (Dalloz, 1ra. Edición, 2006, págs. 4 y siguientes), explican el origen y los motivos de esa reforma en Francia:

"El enfoque tradicional del derecho de la competencia. La obra del juez. En Francia, las primeras reglas de derecho de la competencia son obra de la jurisprudencia. A finales del siglo XIX, fundamentadas en los artículos 1382 y 1383 del Código Civil, los jueces elaboraron la teoría de la competencia desleal. La apuesta no era defender la libre competencia. (...) En esa época, la legislación sobre la competencia era fragmentada. Eran vestigios de la época revolucionaria y memorias de tiempos de escasez del Antiguo Régimen, el delito de acaparamiento estaba previsto por el Código Penal de 1810 (...) La idea se acerca a la construida por los Estados Unidos en su legislación antimonopolios con la Ley Sherman de 1890.

El enfoque moderno del derecho de la competencia. La obra de la legislación. La primera reforma del artículo 419 del Código Penal, por la ley del 3 de diciembre de 1926, marca una aproximación a la adopción del derecho de la competencia, un derecho de prácticas anticompetitivas. (...) El debut del siglo XX marca el fin de lo que algunos denominan la Era de oro del liberalismo. La alianza con el laissez-faire se rompe. La Primera Guerra Mundial sorprende a una Francia radiante con el cuarto poder industrial mundial, impuesto por la economía de guerra. Si el Estado no conserva en la posguerra las riendas de la economía, dejada para lo esencial a la economía privada los méritos de los Años locos, la crisis de 1929 impuso cierto tipo de restricciones..."

Las autoras continúan indicando que en Francia se transitó hacia un sistema de control de precios (como también ocurrió en los años setenta en nuestro país) y no sería hasta 1953 que se adoptaría una legislación de competencia. A la República Dominicana le tomó más tiempo, específicamente hasta 2008. Citando a L. Mazeaud, (DP 1927, 4, 1945) Frison y Payet anotan que, no obstante, el texto penal, en esa nueva redacción que modificó la del Código Penal Napoleónico de 1810, fue adoptada por poner medidas de represión en armonía con las necesidades económicas. (Noboa Pagán, Angélica. "Delitos de consumo de Código Penal Dominicano y Derecho de la Competencia", 21 de septiembre de 2021, Blog Latinoamericano de Derecho y Política de Competencia, <https://lalibrecompetencia.com/>).

³ Artículo 1 de la Ley núm. 42-08: "Artículo 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".

⁴ Artículo 5 de la Ley núm. 42-08: "Artículo 5.- De las prácticas concertadas y acuerdos anticompetitivos. Quedan prohibidas las prácticas, los actos, convenios y acuerdos entre agentes económicos competidores, sean estos expresos o tácitos, escritos o verbales, que tengan por objeto o que produzcan o puedan producir el efecto de imponer injustificadamente barreras en el mercado. Se incluyen dentro de las prácticas concertadas y acuerdos anticompetitivos las siguientes conductas: a) Acordar precios, descuentos, cargos extraordinarios, otras condiciones de venta y el intercambio de información que tenga el mismo objeto o efecto; b) Concertar o coordinar las ofertas o la abstención en licitaciones, concursos y subastas públicas; c) Repartir, distribuir o asignar segmentos o partes de un mercado de bienes y servicios señalando tiempo o espacio determinado, proveedores y clientela; d) Limitar la producción, distribución o comercialización de bienes; o prestación y/o frecuencia de servicios, sin importar la naturaleza de los mismos; y, e) Eliminar a competidores del mercado o limitar su acceso al mismo, desde su posición de compradores o vendedores de productos determinados".

prácticas anticompetitivas. Preciso es agregar que los llamados delitos de consumo previstos en los artículos citados también juegan una función garantista en el régimen de protección al consumidor de la República Dominicana, por lo que su eliminación afectaría la tutela de más de un derecho fundamental⁵.

16. Vale destacar que los principios activos de la libre y leal competencia se encontraban presentes desde el Código Penal Napoleónico de 1810. De hecho, el texto del Art. 420 es de abolengo napoleónico. Si se lee el 419 en su lengua original, para mayor fidelidad, el lector comprobará que el legislador francés de los albores del siglo XIX reconocía el derecho de la competencia, conforme las ideas de Adam Smith y su mano invisible en su obra de 1776, *“La riqueza de las naciones”*, al referirse que los precios y otros intercambios *déterminés la concurrence naturelle et libre du commerce*. Pero aún en ese Estado Gendarme de comercio colonial ultramarino, economía estamental y agrícola, se castigaba con penas de multa y prisión algunas *ententes* o prácticas identificadas desde el Antiguo Derecho francés, como contrarias al interés colectivo⁶.

17. El legislador dominicano ha reconocido la importancia de proporcionar una doble protección al derecho de la competencia, mediante el establecimiento de sanciones tanto penales como administrativas. Esta dualidad de protección se evidencia al comparar las disposiciones penales del actual Código, relacionadas con conductas que buscan contrarrestar la libre competencia, con las establecidas en la Ley núm. 42-08 sobre Defensa de la Competencia, como se detalla a continuación:

4
↓

Ilícitos	Actual Código Penal	Ley 42-08 sobre Competencia
Coartar o estorbar la libertad de las subastas	Art. 412	Art. 5.b
Concertar una interrupción de trabajo para atentar con la libre industria	Art. 415	Art. 5.d
Concertar contra el libre ejercicio de la	Art. 416	Art. 5

⁵ *“La Ley General de Protección a los Derechos del Consumidor (en lo adelante LGPCU) ordena su aplicación “según la tipificación que establece esta ley, el Código Penal Dominicano y otras leyes especiales (art. 103)” y establece un conglomerado de infracciones de consumo; son múltiples las legislaciones especiales involucradas en la sanción de los delitos penales del consumo, sin embargo, el Código Penal continúa siendo la norma de referencia. (...) Este delito coincide con la contravención del artículo 110 lit. d) de la LGPCU. Al no existir una relación de especialidad, por el hecho de que la LGPCU no deroga las disposiciones de Código Penal Dominicano, sino que ordena su aplicación conjunta, la posición de la doctrina es que se acumula como el delito principal del artículo 420 y se juzga en la jurisdicción de mayor jerarquía, el tribunal de Primera Instancia”*. Lcda. Ivelia Batista, Los delitos de desabastecer el mercado y la especulación, a propósito del estado de emergencia.

⁶ *Noboa Pagán, Angélica, Ob. Cit.*

industria		
Revelar secretos empresariales	Art. 418	Art. 11.e
Fijación de precios	Art. 419	Art. 5.a
Limitación en la producción	Art. 419, in fine	Art. 5.d

18. Incluso, en lo que respecta a la promulgación de la Ley núm. 42-08, posterior al Código Penal, vemos que el legislador ha presumido el conocimiento de las sanciones penales a estas conductas, al establecer en el artículo 61 párrafo I de dicha ley, que aquellas personas físicas que resulten autores o cómplices de prácticas anticompetitivas, podrán ser sancionadas conforme al Código Procesal Penal dominicano⁷.

19. De igual manera, existe una tendencia internacional hacia la creación de un régimen penal de competencia que impone sanciones privativas de libertad a individuos que participen en prácticas destinadas a distorsionar los principios de la libre competencia en los mercados, como se ilustra en el cuadro siguiente:

Estado	Norma	Conductas	Penas
Canadá	Canadian Competition Act, Art. 45.2 ⁸	Conspiraciones, acuerdos o arreglos entre competidores	14 años
Estados Unidos	Sherman Act ⁹	Acuerdos que restringen el comercio	Hasta 10 años
Reino Unido	Enterprise Act 2002, Art. 118 ¹⁰	Delito de cartel ¹¹	Hasta 5 años

⁷ Artículo 61, párrafo 1 de la Ley núm. 42-08: "Párrafo I.- Las personas naturales que participen directamente, como cómplices o encubridores en las prácticas antes enumeradas, en su carácter personal y de funcionarios; o actuando en representación de persona jurídica, serán castigadas conforme lo establecido en el Código Procesal Penal de la República Dominicana".

⁸ CANADÁ (1985): "Competition Act (R.S.C., c. C-34), Part VI: Offences in Relation to Competition, Conspiracies, agreements or arrangements between competitors". Disponible en: <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/C-34/page-12.html#h-88718>.

ESTADOS UNIDOS (n.d.): "15 U.S. Code, Chapter 1—Monopolies and combinations in restraint of trade, § 1. Trusts, etc., in restraint of trade illegal; penalty". Disponible en: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/1>.

¹⁰ REINO UNIDO (2002): "Enterprise Act 2002, Part 6, Cartel Offence". Disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/40/part/6/crossheading/cartel-offence/2014-04-01>.

¹¹ En el contexto del derecho de la competencia, la palabra "cartel" se refiere a un acuerdo formal entre empresas competidoras para coordinar sus actividades de mercado con el objetivo de controlar precios, limitar la producción, o dividirse el mercado. Este tipo de acuerdo es ilegal en la República Dominicana y en una gran mayoría de países porque reduce la competencia, perjudica a los consumidores, y puede conducir a precios más altos y una menor innovación.

Francia	Code de commerce, Art. L420-6 ¹²	Prácticas concertadas y abuso de posición dominante	4 años
España	Código Penal, Art. 262 ¹³	Alteración de precios en concursos y subastas públicas	1 a 3 años
México	Ley Federal de Competencia Económica, Art. 8, in fine; ¹⁴ Código Penal Federal, Art. 254 bis ¹⁵	Acuerdos entre agentes económicos competidores	5 a 10 años
Chile	Decreto Ley 211, Art. 62 ¹⁶	Acuerdo entre competidores	3 a 10 años aprox.
Brasil	Ley 8137, Art. 4, núm. 1 y 2; ¹⁷ Ley 12529, Art. 116 ¹⁸	Acuerdo entre empresas, convenio entre oferentes	2 a 5 años
Colombia	Modificación a su Código Penal, Ley 1474-2011, Art. 27, modifica Ley 599-2000, Art. 410-A ¹⁹	Concertación en licitaciones, subastas o concursos públicos	6 a 12 años

¹² FRANCIA (n.d.): "Code de commerce, TITRE II: Des pratiques anticoncurrentielles (Articles L420-1 à L420-7)." Disponible en:

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000005634379/LEGISCTA000006133184/?anchor=LEGIARTI000043539907#LEGIARTI000043539907.

¹³ REINO DE ESPAÑA (1995): "Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal. BOE núm. 281, de fecha 24 de noviembre de 1995". Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>.

¹⁴ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1992): "Ley Federal de Competencia Económica. Diario Oficial de la Federación, de fecha 24 de diciembre de 1992. Última reforma publicada: DOF 30-08-2011". Disponible en: https://www.profeco.gob.mx/juridico/pdf/l_f_competencia.pdf.

¹⁵ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1931): "Código Penal Federal. Diario Oficial de la Federación, de fecha 14 de agosto de 1931. Última reforma publicada: DOF 24-01-2020". Disponible en: <https://docs.mexico.justia.com/federales/codigo-penal-federal.pdf>.

¹⁶ CHILE (1973): "Decreto Ley núm. 211, que Fija Normas Para la Defensa de la Libre Competencia. Diario Oficial Edición núm. 28.733, de fecha 22 de diciembre de 1973. Última reforma: Ley núm. 20.945, de fecha 30 de agosto de 2016". Disponible en: https://www.tdrc.cl/wp-content/uploads/DL_211/DL_211.pdf.

¹⁷ BRASIL (1990): "Ley núm. 8137, que define los delitos contra las relaciones fiscales, económicas y de consumo, y otras medidas". Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8137.htm.

¹⁸ BRASIL (2011): "Ley núm. 12529, que estructura el Sistema Brasileño de Defensa de la Competencia, y prevé la prevención y represión de las infracciones al orden económico". Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12529.htm.

¹⁹ COLOMBIA (2011): "Ley 1474, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. D.O. 48.128, de fecha 12 de julio de 2011". Disponible en: <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/Juridica/Ley%201474%20de%2012%20de%20Julio%20de%202011.pdf>.

Perú	Código Penal	Abuso de poder económico y acaparamiento	No menor de dos (2) ni mayor de seis (6) años., Acaparamiento: prisión no menor de cuatro (4) ni mayor de seis (6) años.
Argentina	Código Penal de la Nación Argentina Artículo 300; Modificación: Ley 26.733	Fraudes al comercio y a la industria, alteraciones de precios.	Seis (6) meses a dos (2) años.

20. Este cuadro comparado que presenta las sanciones impuestas por diversas jurisdicciones a las infracciones de competencia refleja un compromiso global para abordar las prácticas que socavan la libre y leal competencia. Este enfoque uniforme y riguroso es crucial para mantener mercados saludables y equitativos a nivel internacional.

21. La importancia de estas medidas se evidencia en el análisis del profesor William Kovacic, quien destaca la eficacia de las sanciones penales, especialmente en su capacidad para disuadir comportamientos anticompetitivos. Según Kovacic, la amenaza de la privación de libertad es un poderoso disuasivo que influye significativamente en la conducta empresarial. Además, el enfoque penal sobre los carteles, prevalente en muchas jurisdicciones, refuerza la percepción de que estas prácticas no solo son ilegales, sino también inaceptables socialmente. Así, la criminalización de ciertas conductas anticompetitivas no solo es un reflejo de su severidad, sino también de un consenso internacional sobre la necesidad de combatirlas con rigor para proteger el bienestar económico y el orden público.

22. En este contexto, la omisión de estos ilícitos en el Código Penal dominicano no solo tendría efectos contraproducentes para los administrados, sino también para todo el sistema y orden jurídico-económico. Considerando que el derecho penal representa el ejercicio del *ius puniendi* del Estado y actúa como *ultima ratio*. Eliminar del ámbito penal ciertas conductas podría interpretarse como que estas no son lo suficientemente graves como para movilizar todos los medios jurídicos disponibles para su protección, lo cual dista mucho de la realidad en términos de la afectación que provocan estas prácticas a la libre y leal competencia, cuando su principal protección

en nuestro ordenamiento se fundamenta incluso en la Constitución, específicamente en su artículo 50, como se demostrará más adelante.

23. En ese sentido, este Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA** tiene a bien sugerir respetuosamente al **Congreso Nacional**, el mantenimiento de estos tipos penales, introduciendo al Proyecto, para su estudio correspondiente, las siguientes propuestas de artículos, de acuerdo a las mejores prácticas internacionales en la materia, a saber:

“Artículo **: Delitos de colusión contra la libre competencia.** Toda persona que celebre, ordene o ejecute la comisión de prácticas, actos, convenios y acuerdos entre agentes económicos competidores, sean estos expresos o tácitos, escritos o verbales, que tengan por objeto o que produzcan o puedan producir el efecto de imponer injustificadamente barreras económicas en el mercado, en los términos y condiciones fijados por las disposiciones de la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08 será sancionado con penas de uno (1) a cinco (5) años de prisión, así como a la inhabilitación, por el mismo tiempo, para ejercer el comercio o figurar como administrador, gerente o representante de sociedades comerciales, sanciones estas que podrán ser impuestas de manera complementaria, todo ello sin perjuicio de las sanciones administrativas correspondientes contenidas en la Ley General de Defensa de la Competencia.

Artículo *: Delación premiada por delitos de colusión contra la libre competencia.** Será eximido de la sanción penal establecida en el artículo anterior, toda aquella persona que, reconociendo su participación en la conducta anticompetitiva, y que no haya destruido, falsificado u ocultado pruebas, aporte elementos probatorios relevantes y concluyentes para sustanciar la investigación de otros involucrados y comprobar la existencia de los ilícitos, antes del cierre de la fase de instrucción ante la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA). La exención de la sanción penal también requiere el compromiso a colaborar y cooperar, en forma plena, continua y diligente, mediante la facilitación de toda la información y elementos de prueba que estén en su poder, custodia o control, así como guardar absoluta confidencialidad sobre el hecho”.

4
↓

24. Esta medida es fundamental para garantizar la protección efectiva del libre mercado y para fortalecer la confianza en nuestro sistema jurídico-económico. Alineando nuestra legislación con los estándares internacionales, no solo protegemos los intereses económicos internos, sino que también mejoramos nuestra

competitividad global. Es esencial que el marco legal dominicano evolucione de manera que se mantenga relevante y eficaz en un entorno económico cada vez más interconectado. La adopción de estas normas no solo fortalecerá nuestro régimen de defensa de la competencia, sino que también enviará una señal clara de nuestro compromiso con un mercado justo y equitativo, decidido a proteger las inversiones.

25. En cuanto a la importancia de las sanciones penales en el derecho de la competencia y la protección constitucional del sistema económico dominicano. A partir de la Constitución del 2010, el constituyente plasmó reformas fundamentales a los principios del sistema económico dominicano. Siendo la más relevante, el adoptar la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho, que permea todos los aspectos económicos apuntados en la Constitución, en razón de que supone al derecho como un mecanismo de organización social, por el cual el Estado tiene que apoderarse de la función de transformación social.²⁰

26. Bajo esta nueva visión, el artículo 217 de la Constitución define el régimen económico dominicano como una “economía social de mercado”. Este modelo no solo promueve la eficiencia económica y la innovación, sino que también consagra a la libre competencia como uno de sus pilares fundamentales, estableciendo así un marco que busca equilibrar el crecimiento económico, a saber:

Artículo 217.- Orientación y fundamento. El régimen económico se orienta hacia la búsqueda del desarrollo humano. Se fundamenta en el crecimiento económico, la redistribución de la riqueza, la justicia social, la equidad, la cohesión social y territorial y la sostenibilidad ambiental, en un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad.

27. En consecuencia, este orden económico y social fue desarrollado en torno a varios aspectos que comprenden considerar la libre competencia como un derecho fundamental, al reconocerlo como parte del derecho a la libertad de empresa en el artículo 50. 1 de la Constitución:

Artículo 50.- Libertad de empresa. El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes.

1) No se permitirán monopolios, salvo en provecho del Estado. La creación y organización de esos monopolios se hará por ley. El Estado favorece y vela por la

²⁰ MONEREO-PEREZ, José (2004): “La teoría político jurídica de Hermann Heller”, Heller, Hermann: Teoría del Estado, Pág. 11.

competencia libre y leal y adoptará las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio y del abuso de posición dominante.

28. Estas prerrogativas constitucionales elevan la libre competencia a la categoría de principio y derecho fundamental, esencial para la concepción de la libertad de empresa, la protección de los consumidores y usuarios y del régimen económico, establecido en nuestra Constitución. Esta prominencia refleja la importancia de proteger este bien jurídico, que se articula tanto a través de la Constitución como de la Ley núm. 42-08 sobre Defensa de la Competencia, y el actual Código Penal.

29. Es por esto que no solo se establecen sanciones administrativas en esta materia, sino que también destaca la relevancia de las sanciones penales en el ámbito de la competencia. Este enfoque dual subraya el compromiso del legislador dominicano con la disuasión y el castigo efectivo de las prácticas anticompetitivas, considerando que tales conductas no solo distorsionan el mercado, sino que socavan los fundamentos del sistema económico constitucionalmente protegido. Al establecer sanciones penales, se envía un mensaje claro de que las infracciones a la libre competencia son ofensas graves que merecen una respuesta proporcionalmente severa para asegurar la integridad y la equidad del mercado.

30. En razón de que las sanciones administrativas, como ocurre actualmente en la República Dominicana, no generan un efecto disuasorio para no cometer la práctica, autores de renombrado prestigio internacional en este ámbito, han destacado que las violaciones graves de las leyes de competencia, como la formación de carteles, son comparables a delitos graves debido a su impacto destructivo sobre la libre competencia²¹. Por lo cual, según Eleanor Fox, establece que es necesario que el sistema de defensa de la competencia cuente con respuestas penales que permitan disuadir la consecución de la práctica y corregir las distorsiones creadas en el mercado²².

31. La relevancia que se resalta en imponer este tipo de sanciones como mecanismo de cumplimiento a las normas de competencia, se encuentran el carácter punitivo a la reputación e imagen corporativa, y la disuasión del régimen penal. Estos elementos son los que llevarán consigo el peso normativo al cumplimiento de las normas de competencia, que va más allá del detrimento económico de los agentes económicos, entendiendo que:

²¹ HOVENKAMP, Herbert (2011): "Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and Its Practice.", West Academic Publishing.

²² FOX, Eleanor (2014): "The Modernization of Antitrust: A New Equilibrium.", Cambridge University Press.

Para que las sanciones cumplan su propósito de disuasión, el beneficio por el cual las corporaciones estarían considerando unirse a un cartel – a menos que ya pertenezcan a uno— deberá ser cuantitativamente menor que el que recibirían participando en un acuerdo colusorio²³.

32. Tomando en consideración estos elementos, podemos contemplar la imposición de sanciones penales dentro de 2 grandes clasificaciones que la Ley 42-08 realiza a partir de su contenido vigente, a saber: (i) las prácticas concertadas o acuerdos anticompetitivos y (ii) el abuso de posición dominante.

33. En ese sentido, las prácticas concertadas o acuerdos anticompetitivos supondrán un carácter prohibido de mayor envergadura frente a las demás conductas prohibidas por la Ley, en tanto que afectan el denominado orden público económico, definido como el *"conjunto de principios y normas jurídicas que organizan la economía del país y facultan a la autoridad para regularla en armonía con los valores de la sociedad nacional formulados en la Constitución"*²⁴.

34. Es por esta razón, que las prácticas concertadas y acuerdos anticompetitivos, son considerados como *"el cáncer de la economía de mercado abierto"*²⁵, se entiende que la persecución intensiva de este tipo de conductas debe de ser la prioridad de las autoridades de competencia²⁶. Este es el motivo principal que ha llevado consigo el discurso de pensamiento que estima las sanciones penales como mecanismo de mayor contrapeso en el análisis costo-beneficio de los infractores, en lo que respecta a los carteles.

35. De igual manera, es ampliamente reconocido que desde el siglo XX, ciertas conductas no solo han tenido repercusiones en el ámbito administrativo, sino que también han cobrado importancia en el área penal, particularmente aquellos actos considerados delitos de cuello blanco. Este fenómeno contribuyó al desarrollo de lo que hoy conocemos como derecho penal económico.

36. Así, el derecho penal económico se define como *"toda aquella legislación que protege, en un sentido amplio, mediante el uso de medios penales, la intervención del Estado en la economía"*²⁷. En esta rama del derecho se incluyen conductas que atentan

²³GARCÍA-VERDUGO, Javier; MERINO, Carlos; MIREN MARTIN, Ane (2019): "Probability of cartel detection in Spain: an assessment". Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), núm. AE-02/19(0916), p. 3.

²⁴HUIDOBORO SALAS, Ramón (2014): "Orden público económico y regulación: (Notas sobre la regulación de la actividad comercial por vía electrónica)". Revista de Derecho Público, Universidad de Chile, núm. 73, p. 244.

²⁵MONTI, Mario (2000): "Cartels Why and How? Why should we be concerned with cartels and collusive behavior?". Speech delivered to 3rd Nordic Competition Policy Conference, Stockholm. Extraído de VEDIA JEREZ, Horacio, "Competition law enforcement and compliance across the world: systems, institutions and proceedings", 2014, PhD Thesis, Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Derecho Privado, p. 133, nota 454.

²⁶OECD (1998): "Recommendation of the Council concerning Effective Action Against Hard Core Cartels".

²⁷BONELLY VEGA, Manuel Ulises (2023): "Una aproximación al Derecho Penal Económico Dominicano, Parte General". Iudex, República Dominicana, p. 25.

contra la libre competencia y el orden económico establecido en la Constitución dominicana.

37. En nuestro ordenamiento jurídico, han sido igualmente reconocidos como delitos económicos y susceptibles de protección por la justicia penal, los consagrados en diversas normativas: i) Ley 65-00 sobre Derecho de Autor²⁸, ii) Ley 127 de Asociaciones Cooperativas²⁹, iii) Ley 318 sobre Patrimonio Cultural de la Nación³⁰, iv) Ley 146 sobre Minerías en la República Dominicana³¹, y v) Ley 183-02, Código Monetario y Financiero³².

38. Estas leyes imponen sanciones penales por afectaciones a los derechos sociales y económicos que tutelan, además de las sanciones administrativas aplicables. Algunas lo hacen directamente en su legislación sustantiva, mientras que otras remiten a disposiciones del Código Penal. Al igual que las áreas y sectores económicos mencionados, el derecho de la competencia incluye delitos de naturaleza económica que son susceptibles de protección penal. La comisión de estos delitos puede afectar no solo a agentes económicos individuales, sino a todo el sistema, es decir, al orden económico constitucionalmente establecido. Por tanto, es esencial no omitir ninguna de las vías disponibles para salvaguardar y proteger el derecho fundamental a la libre y leal competencia en nuestro país.

39. Por lo tanto, dado que el Código Penal es un instrumento jurídico capaz de fomentar un mayor cumplimiento y considerando que la libre competencia es un derecho de rango constitucional, es imperativo que esta se proteja no solo bajo la tutela de **PRO-COMPETENCIA**, sino también que se mantenga ante las instancias penales correspondientes.

40. Por todas las razones expuestas, y en línea con las mejores prácticas internacionales, así como el espíritu de nuestra Ley Fundamental, consideramos esencial mantener los artículos 419 y 420 del actual Código Penal. Alternativamente, dado el proceso de adecuación y el exhaustivo trabajo de reforma que se está llevando a cabo en el mismo, proponemos la incorporación de una nueva redacción, la cual se encuentra en el presente documento.

D. Conclusiones y recomendaciones

41. 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.

²⁸ Ver su artículo 169.

²⁹ Ver sus artículos 68 y 69.

³⁰ Ver su artículo 11.

³¹ Ver su artículo 189-190.

³² Ver su artículo 80.

252-20, **RECOMIENDA** a la **CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA** ponderar estas observaciones:

- i) Incorporar al Código Penal las siguientes propuestas de articulados:

“Artículo **: Delitos de colusión contra la libre competencia.** Toda persona que celebre, ordene o ejecute la comisión de prácticas, actos, convenios y acuerdos entre agentes económicos competidores, sean estos expresos o tácitos, escritos o verbales, que tengan por objeto o que produzcan o puedan producir el efecto de imponer injustificadamente barreras económicas en el mercado, en los términos y condiciones fijados por las disposiciones de la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08 será sancionado con penas de uno (1) a cinco (5) años de prisión, así como a la inhabilitación, por el mismo tiempo, para ejercer el comercio o figurar como administrador, gerente o representante de sociedades comerciales, sanciones estas que podrán ser impuestas de manera complementaria, todo ello sin perjuicio de las sanciones administrativas correspondientes contenidas en la Ley General de Defensa de la Competencia.

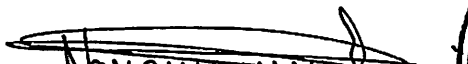
Artículo *: Delación premiada por delitos de colusión contra la libre competencia.** Será eximido de la sanción penal establecida en el artículo anterior, toda aquella persona que, reconociendo su participación en la conducta anticompetitiva, y que no haya destruido, falsificado u ocultado pruebas, aporte elementos probatorios relevantes y concluyentes para sustanciar la investigación de otros involucrados y comprobar la existencia de los ilícitos, antes del cierre de la fase de instrucción ante la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA). La exención de la sanción penal también requiere el compromiso a colaborar y cooperar, en forma plena, continua y diligente, mediante la facilitación de toda la información y elementos de prueba que estén en su poder, custodia o control, así como guardar absoluta confidencialidad sobre el hecho”.


- ii) En caso contrario, mantener los artículos 419 y 420 del Código Penal actual. La exclusión de estos artículos del Código Penal tendría repercusiones significativas, puesto que estos son pilares en la protección contra prácticas anticompetitivas como la manipulación de precios y la creación de barreras artificiales en el mercado. Eliminar estas disposiciones debilitaría gravemente el marco legal que sostiene la libre y leal competencia, abriendo la puerta a comportamientos que podrían

distorsionar el mercado, limitar la innovación y reducir el bienestar general de los consumidores.

En lo adelante, quedamos en la mejor disposición de proveer a la **Cámara de Diputados 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 competencia y eficiencia regulatoria.

Atentamente,


MARÍA ELENA VÁSQUEZ TAVERAS
Presidenta del Consejo Directivo



MEVT/jb