



PROCOMPETENCIA

COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA
DE LA COMPETENCIA

María Elena Vásquez Tavárez
Presidenta del Consejo Directivo de Procompetencia

Discurso:
Reflexiones y Experiencias sobre la Defensa de la Competencia en los
Mercados Digitales de la Rep. Dom.

Miércoles 17 de Mayo de 2023
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia - Procompetencia
Santo Domingo de Guzmán, D.N., Rep. Dom.

Calle Caonabo núm. 33, Gascue, Santo Domingo, D.N., Rep. Dom.
Tel.: 809-338-4005 Fax: 809-338-0921
www.procompetencia.gob.do



La tecnología es una de las grandes proezas de la humanidad. Es la resultante del talento intelectual y la innovación. La economía no escapa a la tentación de asistirse de esta herramienta y aplicarla en los modos de producción. En ese sentido, la economía digital ha resultado muy útil al desarrollo de los pueblos, aunque no exenta de generar riesgos en los propios mercados. Por eso entiendo que estos espacios de reflexión son sumamente relevantes, porque nos permiten analizar el fenómeno en toda su dimensión, compartir experiencias e identificar retos y desafíos, al igual que explorar algunas fórmulas de solución al problema.

En ese sentido, quisiera felicitar a la Red Centroamericana de Autoridades Nacionales Encargadas del Tema de Competencia (RECAC) por organizar este importantísimo foro para discutir un tema tan actual como es la política de competencia en los mercados digitales, y la experiencia de nuestros países en la aplicación y la promoción de la competencia en la economía digital.

1.-Economía digital: retos y reflexiones

La economía digital ha revolucionado el comercio y la interacción entre empresas y consumidores, repercutiendo de manera significativa en los mercados e industrias. Por ejemplo, las tres principales empresas mundiales por capitalización bursátil en el 2009 correspondían al sector de petróleo, gas y servicios al consumidor, de acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Sin embargo, este panorama cambió radicalmente tan sólo nueve años después: las tres principales empresas por capitalización bursátil en el 2018 pertenecían al sector de la tecnología.

El comercio electrónico ha contribuido sin dudas al crecimiento económico y ha permitido el acceso global al mercado, permitiéndoles a las empresas llegar a clientes de todo el mundo. Por ejemplo, en América Latina las ventas del



comercio electrónico minorista aumentaron de 67.58 mil millones de dólares en el 2019 a un estimado de 135.66 mil millones en el 2023¹, duplicándose en cuatro años.

La región centroamericana y República Dominicana captaron ingresos de la economía digital por 21.7 mil millones de dólares en el 2019, equivalente al 6 por ciento de su Producto Interno Bruto, según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). De ese monto, República Dominicana captó 4.1 mil millones de dólares, equivalente al 4,6% del PIB de nuestro país, una cifra muy importante.

Es innegable la prosperidad y el aumento de la eficiencia que generan las plataformas digitales. No obstante, está la otra cara de la moneda: también representan un enorme desafío para las autoridades de competencia porque sus modelos de negocios están basados en efectos de red, es decir, el valor de un producto o servicio aumenta a medida que más usuarios adquieran ese producto o servicio, lo que podría generar concentración de mercado en una o pocas empresas².

El surgimiento de mercados digitales también nos obliga a repensar las herramientas tradicionales para la determinación del mercado relevante en el derecho de la competencia. En ese sentido, tanto la Comisión Europea como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han resaltado la importancia de introducir parámetros de competencia distintos al precio para la determinación del mercado relevante³.

¹ Véase en: <https://es.statista.com/estadisticas/637442/latinoamerica-ventas-de-comercio-electronico-minorista-de-a-2019/>

² ZÚÑIGA DÍAZ, Giuliana. "Una Mirada al análisis de los abusos de posición de dominio en mercados digitales: actualidad y desafíos". Foro Jurídico: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2021, p.152.

³ *Ibíd*em, p.157.

Este es uno de los grandes retos de los mercados digitales para las agencias de competencia. Normativas propias de una época que ya no se corresponden con la dinámica actual de los mercados que genera nuevos retos y riesgos, pero por otro lado está la falta de las herramientas tecnológicas por parte de las agencias de competencia para poder perseguir y sancionar las nuevas conductas anticompetitivas que pueden surgir de la dinámica de los mercados digitales.

Un simple ejemplo de mi país para ilustrar: la ley de defensa de la competencia de República Dominicana fue aprobada en 2008, cuando las tres principales empresas mundiales de capitalización bursátil eran las del sector hidrocarburos; 15 años después nos encontramos con otro panorama muy distinto: las principales empresas ya son del área de la tecnología. Nuestra ley no contempla la regulación de mercados digitales e incluso sólo contempla como criterio para determinar el “mercado relevante”, la zona geográfica, elemento no esencial en el ámbito de los mercados digitales.

Aprovecho este último punto, del elemento geográfico para compartirles esta reflexión: el surgimiento de los mercados digitales ha obligado a repensar la definición del mercado geográfico, ya que este último concepto responde a la idea de mercados físicos.⁴

En efecto, estos mercados realizan operaciones transfronterizas sin estar establecidos físicamente en los mercados en que operan. Lo anterior implica que el marco regulatorio de muchos de los países latinoamericanos debe adecuarse a los nuevos tiempos en cuanto a la libre competencia, protección de los datos, ciberseguridad, y otros temas propios de los mercados digitales.

⁴ *Ibidem*, p.157.



La Unión Europea (UE) aprobó la Ley de Mercados Digitales para promover un entorno empresarial más justo a empresas que dependen de los “guardianes de acceso”⁵, es decir, empresas intermediarias entre usuarios empresariales y consumidores finales con gran influencia en los mercados. También algunas agencias de competencia europeas han realizado cambios normativos importantes para regular los mercados digitales, en los que participan estas empresas intermediarias que gestionan las plataformas en las cuales se produce la interacción económica.

En esa misma sintonía, Alemania realizó una reforma a su ley de competencia e incorporó una nueva conducta anticompetitiva, denominada «*Conductas Abusivas de Significado Supremo sobre los Mercados*»⁶. Observen como Europa ha tenido que adaptar su normativa para encarar los retos de los mercados digitales: nuevos actores y nuevos tipos de conductas anticompetitivas.

En América Latina todavía no contamos con una normativa especializada para los mercados digitales. Sin embargo, esto no significa que no exista una preocupación por la privacidad y seguridad de los datos, el poder de mercado de los guardianes de acceso, y la regulación de las empresas dedicadas a productos y servicios financieros o *Fintech*.

Precisamente, en la décimo primera reunión del Grupo de Trabajo sobre Comercio y Competencia. SELA-UNCTAD, celebrada recientemente en Santo Domingo los días 02 y 03 de noviembre de 2023, y en la cual PROCOMPETENCIA fue la agencia anfitriona, se abordó el tema «*Cuestiones de*

⁵ Los guardianes de acceso son empresas que desempeñan un papel especialmente importante en el mercado interior debido a su tamaño y su importancia como pasarelas para que los usuarios profesionales tengan acceso a sus clientes.

⁶ Nueva ley de competencia de la República Federal de Alemania.



Competencia, Comercio y Regulación en los Mercados Tecnológicos Financieros (FINTECH)». En dicha reunión se discutieron los desafíos que provocan las tecnologías disruptivas en el sector financiero en materia de competencia.

Las *Fintech* poseen muchas virtudes: *i)* reducen los costos de transacción y asimetrías de información, debido a que las *Fintech* realizan sus procesos por medio de canales digitales y cuentan con procesos automatizados basados en algoritmos y desarrollos tecnológicos; *ii)* estimulan la inclusión financiera al permitir que los grupos o segmentos poblaciones no atendidos o parcialmente cubiertos por los intermediarios financieros tradicionales puedan acceder a productos y servicios financieros a través de plataformas y canales digitales; y, *iii)* el advenimiento de la *Fintech* ha fomentado la inserción de nuevos competidores que ahora le están disputando los mercados a las instituciones financieras tradicionales, lo cual ha incentivado que los intermediarios tradicionales mejoren sus productos y procesos a fin de tornarse más eficientes⁷.

Sin embargo, el advenimiento de estos mercados financieros digitales también plantea desafíos asociados, por un lado, al poder de mercado que se puede generar gracias a los efectos de red indirectos y, por el otro, a los riesgos de ciberseguridad y a la protección de los datos personales de los usuarios⁸.

El sistema financiero tradicional también ha estado en un proceso de transición hacia pagos digitales. Por ejemplo, en la República Dominicana, el promedio diario de pagos liquidados en el 2008 a través del sistema electrónico de pagos

⁷ INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL (INDECOPI). "Informe preliminar del estudio de mercado del sector *fintech* en el Perú", 2023, p.19.

⁸ COMISIÓN NACIONAL DE MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC). "Estudio sobre el impacto en la competencia de las nuevas tecnologías en el sector financiero (*FINTECH*)", 2018, p.5.



del Banco Central fue de 4 millones de dólares, mientras que en el 2022 el promedio de pagos alcanzó los 647.9 millones de dólares.

2.-Los mercados digitales y las políticas de competencia: desafíos

Antes de comenzar a describir de forma detallada cuál ha sido la experiencia de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (*en lo adelante PROCOMPETENCIA*) en lo relativo a los mercados digitales, conviene señalar que la República Dominicana ha iniciado un proceso de transformación digital para impulsar el desarrollo tecnológico y la competitividad nacional, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos.

Prueba de ello es que, en la actualidad, República Dominicana cuenta con la Agenda Digital 2030 como estrategia nacional de transformación digital a corto, mediano y largo plazo, la cual estará vigente hasta el 31 de diciembre del año 2030⁹.

En esa misma dirección, la República Dominicana se convirtió el 11 de octubre de 2023 en el primer país centroamericano en lanzar una Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (ENIA). Dicha iniciativa tiene como objetivo insertar a la República Dominicana en la Cuarta Revolución Industrial, fortalecer la autonomía tecnológica y posicionar a la República Dominicana como referente regional en materia de inteligencia artificial.

Ahora bien, estas acciones serían insuficientes sin un fortalecimiento del marco legal y regulatorio para el desarrollo de las tecnologías digitales, en la que el derecho de la competencia debe ser la base de sustentación para tener mercados digitales abiertos y justos, esto es, sin barreras de entrada y sin prácticas

⁹ Cfr. Artículo 1 del Decreto núm. 527-21.



anticompetitivas por parte de empresas con posición de dominio en el mercado digital que afecten ilegítimamente a sus competidores.

3.-La experiencia dominicana: abogacía de la competencia frente a normas regulatorias de mercados digitales y estudios de condiciones de competencia en dicho mercado.

La Ley No. 42-08, es el principal marco regulatorio de la defensa de la competencia en la República Dominicana. Dicha ley señala que PROCOMPETENCIA es el organismo descentralizado del Estado encargado de promover y garantizar la existencia de la competencia efectiva en los mercados de productos y servicios. En ese sentido, el artículo 14 de la referida ley le confiere la potestad de revisar los actos jurídicos estatales, cuyo objeto o efecto, inmediato o mediato, sea limitar o menoscabar arbitrariamente la libre competencia.

Esa potestad, denominada como facultad de abogacía, tiene por «*finalidad prevenir que los entes del Estado adopten actos jurídicos o incorporen al marco normativo nacional disposiciones que produzcan un impacto negativo en la competencia y la estructura del mercado*»¹⁰. Asimismo, conforme al artículo 31, literal n, de la Ley No. 42-08, esas actividades de abogacía, que desempeña PROCOMPETENCIA, se realizan a través de informes de recomendación dirigidos a las autoridades normativas que pueden dictar los actos jurídicos susceptibles de afectar la libre competencia en determinados mercados.

¹⁰ Véase el informe que contiene recomendaciones sobre mejores prácticas para la revisión de proyectos de actos jurídicos estatales, de fecha 30 de agosto de 2023.



En lo que respecta a los mercados digitales, PROCOMPETENCIA ha contribuido a la libre competencia emitiendo informes de recomendación no vinculantes sobre los actos jurídicos que afectan o pudieren afectar las condiciones de competencia en los mercados digitales.

Les comparto las observaciones de abogacía de la competencia más relevantes que la agencia ha formulado sobre normas jurídicas que contienen regulación sobre aspectos específicos de la dinámica de los mercados digitales en la República Dominicana.

3.1.-Informes de Abogacía

a) Proyecto de Normativa Técnica del Servicio de Transporte en Taxis

El Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT), órgano regulador del transporte terrestre, elaboró un proyecto de reglamento que pretendía regular el servicio de taxis a través de plataformas digitales.

Entre otras cosas, el proyecto de Normativa Técnica planteaba que los taxistas de plataformas tecnológicas, como Uber, Cabify, InDriver, entre otros, debían operar con una distancia de un (1) kilómetro lineal del área donde prestaban su servicio los tradicionales taxis turísticos que no usaban dichas plataformas; así como a un kilómetro de las puertas principales de los hoteles que se encuentran en las regiones turísticas del Este y Norte del país, mientras que en la ciudad la distancia debía ser de 200 metros lineales desde la puerta de los hoteles.

Sobre ese aspecto, PROCOMPETENCIA manifestó, mediante el informe de recomendación remitido al INTRANT en fecha 09 de noviembre de 2021, que la fijación de una distancia determinada entre los vehículos de taxi por



comunicación o plataforma tecnológica y los turísticos constituía una regulación desproporcional y discriminatoria.

PROCOMPETENCIA indicó que esa regulación era irrazonable por limitar, sin fundamento alguno, la libertad de tránsito de los taxistas de plataformas tecnológicas.

En el ordenamiento jurídico dominicano, la libertad de tránsito es un derecho fundamental, debidamente reconocido en el artículo 46 de la Constitución, en virtud del cual toda persona puede circular libremente en el territorio nacional. Aunque no es un derecho absoluto, como lo ha indicado el Tribunal Constitucional¹¹, vale destacar que su regulación o limitación debe estar a cargo de una ley, no de una disposición administrativa como en el caso objeto de análisis.

PROCOMPETENCIA también afirmó que la regulación era discriminatoria, en el entendido de que el proyecto de reglamento establecía condiciones diferenciadas entre los agentes económicos que pueden prestar servicios en el mercado relevante del servicio de taxi, al exigir un distinto comportamiento a los conductores de las empresas que operan con aplicaciones tecnológicas con respecto a los taxis turísticos que no se proveían de dichas plataformas.

Desde ese punto de vista, PROCOMPETENCIA puso de relieve que, si se aprobaba ese proyecto normativo, se iban a producir barreras jurídicas que generarían discriminación desde el punto de vista geográfico.

Además de lo anterior, el indicado proyecto normativo disponía que los vehículos de taxis que operaran bajo una plataforma digital no podían tener más

¹¹ República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0239/22, p.14.



de 15 años de fabricación; requisito que era solo exigido a los vehículos de taxi que se encontraban adscritos a una plataforma digital, no así a los tradicionales.

Evidentemente, PROCOMPETENCIA destacó que esa regulación iba a colocar en una desventaja competitiva a los taxis adscritos a plataformas tecnológicas, frente a los taxis tradicionales, en cuanto a su oportunidad de acceder al mercado de transporte en taxi.

No se puede olvidar que el derecho a la igualdad implica, entre otras cosas, que el Estado debe tratar de forma idéntica a los sujetos que se encuentran en una misma situación¹². Tanto los taxis tradicionales como los taxis que operan con plataformas tecnológicas ofrecen el mismo servicio de transporte, por lo tanto, el Estado debe abstenerse de imponer requisitos diferenciados a los taxis que operan con plataformas tecnológicas frente a aquellos que no se asisten de la misma.

b) Borrador de reglamento sobre aplicación del ITBIS a los servicios digitales prestados por proveedores del exterior

En otro caso, PRO-COMPETENCIA emitió en fecha 16 de marzo de 2022, un informe de recomendación no vinculante relativo al borrador de reglamento sobre aplicación del ITBIS (impuesto al servicio) a los servicios digitales prestados por proveedores del exterior.

El indicado informe de recomendación advirtió que el borrador de reglamento no había previsto quién iba a ser el contribuyente o sujeto obligado al pago del impuesto de los servicios digitales, lo cual atentaba con el principio de seguridad jurídica.

¹² República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0181/13, p.10.



El principio de seguridad jurídica, conforme lo ha definido el Tribunal Constitucional dominicano, exige que los destinatarios de la norma puedan prever con antelación cuáles son sus derechos y obligaciones¹³. Precisamente eso fue lo que no cumplió el borrador de reglamento: prever con claridad quiénes son los sujetos obligados del impuesto en cuestión, razón por la cual PROCOMPETENCIA formuló algunos reparos en esa dirección.

Pero más importante aún, PROCOMPETENCIA puso de manifiesto que el borrador de reglamento podía alterar el principio de neutralidad fiscal, en tanto que estaría otorgando un privilegio tributario a los proveedores locales de servicios digitales en detrimento de los proveedores de servicios digitales prestados desde el extranjero.

Hay que destacar que esas potenciales violaciones constitucionales impactan en las condiciones de competencia del mercado, pues representan un costo ilegítimo al servicio que incide negativamente en el precio del mismo y coloca al agente obligado a pagar ilegítimamente un impuesto en una desventaja competitiva.

Por tanto, ese tratamiento diferenciado y desventajoso hacia los proveedores locales de servicios digitales, como se indicó en el informe de recomendación, constituía un atentado contra la libre competencia. Además, ese trato discriminatorio no se compadece con el principio de igualdad de tratamiento, reconocido en el artículo 221 de la Constitución, en virtud del cual el Estado debe garantizar igualdad de condiciones a la inversión nacional y extranjera.

c) Ley General de Facturación Electrónica de la República Dominicana

¹³ República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0440/19, p.29.



En fecha 24 de mayo de 2023, PROCOMPETENCIA le remitió un informe de recomendación al Poder Ejecutivo con respecto a la Ley General de Facturación Electrónica de la República Dominicana.

Mediante el indicado informe, PROCOMPETENCIA recomendó eliminar la potestad que posee la Administración Tributaria para fijar precios máximos en las adquisiciones públicas. Para sustentar esa conclusión, se afirmó que definir un precio máximo que esté por encima del precio del mercado provocaría que el Estado adquiriera bienes y servicios a un precio mayor, lo cual terminaría afectando a los consumidores de esos bienes y servicios.

d) Norma General que designa como agentes de retención y percepción del ITBIS y del ISR a las empresas de adquiriencia o adquirientes, administradores de sistemas de pago, agregadores de pagos y a las entidades de pagos electrónicos

Mediante informe de recomendación de fecha 25 de agosto de 2023, PROCOMPETENCIA le remitió al director general de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) un conjunto de propuestas para mejorar la propuesta normativa objeto de análisis.

Entre ellas, PROCOMPETENCIA sugirió la modificación del proyecto normativo en lo atinente a la posibilidad de designar a varios agentes de retención. Sobre ese aspecto indicamos que ese sistema podía generar dificultades interpretativas que afectaban la seguridad jurídica de los sujetos regulados.

Además de ello, señalamos que ese régimen de múltiples agentes de retención podía debilitar la confianza en las transacciones electrónicas, ya que si los contribuyentes sienten la presión de ser gravados de forma redundante eso desincentivaría las actividades comerciales realizadas de forma electrónica.



3.2.-Estudios económicos de condiciones de competencia en los mercados digitales

Además del rol de abogacía, PROCOMPETENCIA realiza estudios económicos¹⁴. Los estudios económicos de mercados son un instrumento de promoción y monitoreo de la competencia, consistente en un análisis económico y regulatorio que analiza a profundidad la estructura del mercado y el comportamiento de los agentes económicos con el propósito de identificar la existencia de distorsiones o barreras de mercado.

En el caso de los mercados digitales, este año se realizó el «*Estudio de Condiciones de Competencia en el Mercado de Venta de Vehículos para el Transporte Terrestre Privado y el Rol de las Plataformas Digitales*», el cual está pendiente de publicación.

En esta investigación se analizó el papel de las plataformas digitales en el mercado de automóviles para transporte terrestre privado entre el 2010 y el 2021. Estas plataformas juegan un rol fundamental en el mercado de vehículos de acuerdo al estudio al reducir las asimetrías de información y brindar una variedad de opciones a los consumidores finales desde su hogar, ya que sus clientes suelen ser dealers y/o concesionarios. Una de nuestras recomendaciones es que el INTRANT y/o la Dirección General de Impuestos Internos desarrollen una base de datos sobre el historial de los vehículos disponible para todo aquel que la solicite.

4.- Reflexiones finales

¹⁴ Cfr. Artículo 33, literal f), de la Ley núm. 42-08, sobre Defensa de la Competencia.



La pregunta que deberíamos plantearnos, luego de analizar los casos anteriores es ¿qué hubiese pasado con esos instrumentos normativos si no existiera PROCOMPETENCIA? Lo más probable es que hubiésemos tenido mercados con barreras de entrada para nuevos competidores, perjudicando el bienestar de los consumidores. Los entes reguladores tienen una perspectiva reguladora, pero muchas veces no tienen el ángulo de visión que sí tiene una agencia especializada de defensa de la competencia para detectar estos potenciales escenarios de riesgo para las condiciones de competencia en los mercados. Por ello, la facultad de abogacía de la competencia es esencial.

La labor de promoción y abogacía de PROCOMPETENCIA cada día gana más espacio entre las instituciones del Estado, gracias al trabajo objetivo y profesional que realizamos, y a la promoción de una cultura de competencia dentro del propio Estado. Siempre he manifestado que una cultura de competencia debe empezar por el propio Estado por su naturaleza de emisor de normas jurídicas. No podemos olvidar ciertamente el valioso aporte de las plataformas tecnológicas, pero también de sus repercusiones en las condiciones de competencia.

La Cuarta Revolución Industrial con la Inteligencia Artificial, el Internet de las cosas y la tecnología del *Blockchain* apenas está comenzando, y el reto de las agencias de competencia es acompañar este proceso e ir haciendo grandes ajustes desde la promoción, abogacía y defensa de la competencia, de modo que los beneficiosos avances de la tecnología no se conviertan en un atentado a las condiciones de libre y leal competencia en los mercados.

Muchas gracias a todos por su atención.

María Elena Vásquez Taveras



PROCOMPETENCIA

COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA
DE LA COMPETENCIA

Presidenta ProCompetencia