

**CONSEJO DIRECTIVO
DE LA
COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
(Procompetencia)**

RESOLUCIÓN NÚM. 001-2024

QUE DECIDE EL RECURSO JERÁRQUICO INTERPUESTO POR VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A., EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN NÚM. DE-008-2023, DICTADA POR LA DIRECCION EJECUTIVA MEDIANTE LA CUAL SE CONOCIO LA SOLICITUD DE REITERACIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES DICTADAS EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN INICIADO MEDIANTE LA RESOLUCIÓN NÚM. DE-004-2023, DE FECHA 05 DE ABRIL DE 2023, CON OCASIÓN DE LA DENUNCIA INTERPUESTA POR LA SOCIEDAD COMERCIAL DEMERGE REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.S.

El Consejo Directivo de la **COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA** (en lo adelante "**Procompetencia**"), compuesto por los señores María Elena Vásquez Taveras, Presidenta, Gianna Liz Franjul Rivera, Secretaria "Ad Hoc", Francisco Manuel Pimentel Vásquez, Keryma Marra Martínez y María Elisa Holguín López, miembros, en ejercicio de las atribuciones que les confiere la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08 promulgada el 16 de enero de 2008 y publicada en Gaceta Oficial núm. 10458 de fecha 25 de enero de 2008 (en lo adelante, "Ley núm. 42-08" o por su nombre completo), reunido válidamente previa convocatoria, dicta a unanimidad de votos la presente **RESOLUCIÓN:**

Para una comprensión más clara del presente acto administrativo, hemos organizado su contenido de la manera siguiente:

ÍNDICE TEMÁTICO

I.	Antecedentes y actuaciones previas	2-5
A.	Fase de inicio del procedimiento de investigación	2-3
B.	Procedimiento ante este Consejo Directivo	3-5
II.	Consideraciones preliminares de Derecho	5
A.	Evaluación de la competencia del Consejo Directivo	5-7
B.	Sobre la admisibilidad del recurso	7-10
i)	En cuanto al plazo de interposición	7-8
ii)	Otras causas legales de admisibilidad del recurso jerárquico	8-10
III.	Análisis de los medios planteados por la recurrente	10-16

I. Antecedentes y actuaciones previas

SUMARIO:

A continuación presentamos los antecedentes y actuaciones procesales previas a la interposición de los recursos jerárquicos que nos ocupan

1. El procedimiento administrativo sancionador aplicable al presente recurso, se encuentra establecido en la Ley núm. 42-08 y en la Ley núm. 107-13 sobre Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y Procedimiento Administrativo (en lo adelante Ley núm. "107-13"). En ese sentido, procederemos a continuación a describir la actuación administrativa realizada por las partes previo a la interposición de los referidos recursos jerárquicos.

A. Fase de inicio del procedimiento de investigación

2. En fecha 21 de febrero de 2023, la sociedad comercial DEMERGE REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.S (en lo adelante "DEMERGE") depositó ante la Dirección Ejecutiva de Procompetencia (en lo adelante "Dirección Ejecutiva") una "*Denuncia por violación a la Ley núm. 42-08. Petición de inicio de investigación por comisión de conductas constitutivas de prácticas anticompetitivas concertadas y abuso de la posición dominante. Requerimiento de presentación de informe de instrucción, solicitud de requerimiento de adopción de medidas cautelares y persecución de imposición de sanciones administrativas*".

3. Dicha denuncia se dirigió en contra de las empresas VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A. (en lo adelante "VISA") y MASTERCARD REPÚBLICA DOMINICANA, S.R.L., por la supuesta comisión de prácticas concertadas y abuso de posición dominante, en supuesta violación al artículo 5 literal "e" y el artículo 6 literales "e" y "f" de la Ley General de Defensa de la Competencia, Núm. 42-08.

4. Luego de analizar los planteamientos de la denunciante y de conformidad con lo establecido en el artículo 39 de la Ley núm. 42-08, la Dirección Ejecutiva procedió a emitir la Resolución núm. DE-004-2023, de fecha 05 de abril de 2023, la cual dio inicio al procedimiento de investigación, debido a que el órgano instructor consideró que existían indicios razonables de la realización de prácticas de abuso de posición dominante por parte de la sociedad comercial VISA.

5. De manera concreta, el órgano instructor consideró que existen indicios razonables de que la sociedad comercial VISA haya incurrido en abuso de posición de dominante consistente en la negativa a vender o proporcionar bienes y servicios que de manera usual



y normal se encuentren disponibles, en aquellos casos en que no existan en el mercado relevante proveedores alternativos disponibles; práctica restrictiva de la competencia que se encuentra tipificada en el literal “e” del artículo 6 de la Ley núm. 42-08, General de Defensa de la Competencia¹.

6. Además de haber ordenado el inicio del procedimiento de investigación, la Dirección Ejecutiva adoptó un conjunto de medidas cautelares² para asegurar el normal funcionamiento del servicio de subadquirencia transfronteriza y del modelo de procesamiento de pagos conocido como “Agente de Recolección Local”, a lo cual se opone el agente económico VISA.

7. Las medidas cautelares fueron dictadas por un período de 4 meses, de conformidad con lo prescrito en el artículo 65 de la Ley núm. 42-08. Como consecuencia de que el plazo de vigencia de las referidas medidas cautelares venció, en fecha 30 de agosto de 2023 la sociedad comercial DEMERGE depositó una instancia de solicitud de “Reiteración de medidas cautelares en virtud de denuncia por violación a la Ley núm. 42-08 y consecuente proceso de investigación iniciado por Pro-Competencia”, por ante la Dirección Ejecutiva.

8. A propósito de esa solicitud de reiteración de medidas cautelares, incoada por DEMERGE, la sociedad comercial VISA depositó, en fecha 05 de octubre de 2023, un escrito de oposición a dicha solicitud.

9. En ese contexto procesal, la Dirección Ejecutiva dictó, en fecha 10 de octubre de 2023, la Resolución núm. DE-008-2023 (en lo adelante “El acto administrativo recurrido o por su nombre completo”), por medio de la cual acogió la solicitud de reiteración de medidas cautelares incoada por DEMERGE y, por vía de consecuencia, ratificó las medidas cautelares adoptadas en la Resolución núm. DE-004-2023.

B. Procedimiento ante este Consejo Directivo

10. No conforme con dicha decisión, en fecha 23 de noviembre del 2023, la sociedad comercial VISA –*agente económico investigado*- depositó ante este Consejo Directivo un recurso jerárquico en contra de la Resolución núm. DE-008-2023.

11. El agente económico recurrente, VISA, concluyó solicitando lo siguiente:

PRIMERO: DECLARAR regular y válido el presente Recurso Jerárquico presentado por VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A., con motivo de la

¹ Véase el dispositivo tercero de la Resolución núm. 004-2023, de fecha 05 de abril de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de Procompetencia.

² Véase el dispositivo cuarto de la Resolución núm. 004-2023, de fecha 05 de abril de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de Procompetencia.



Resolución núm. DE-008-2023, de fecha 10 de octubre de 2023, que ordena la Reiteración de medidas cautelares dictadas en el marco del Procedimiento de Investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-004-2023, de fecha 5 de abril de 2023, con ocasión de la denuncia interpuesta por la sociedad comercial DEMERGE REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.S; por haber sido interpuesto en tiempo hábil y de conformidad con las normas legales y procesales que rigen la materia.

SEGUNDO: En atención a las consideraciones expuestas en el cuerpo de este documento, REVOCAR la Resolución núm. DE-008-2023, de fecha 10 de octubre de 2023, que ordena la Reiteración de medidas cautelares dictadas en el marco del Procedimiento de Investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-004-2023, de fecha 5 de abril de 2023, con ocasión de la denuncia interpuesta por la sociedad comercial DEMERGE REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.S., por improcedente, mal fundada y carente de base legal.

TERCERO: Que tengáis a bien reservar el derecho de la recurrente, VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A., de depositar posteriormente, de ser necesario o de interés, cualquier otra documentación en apoyo del presente recurso jerárquico.

12. Este Consejo Directivo notificó en fecha 7 de diciembre del 2023, el referido recurso a las partes involucradas en el presente procedimiento administrativo sancionador, esto es, a DEMERGE, en su calidad de parte denunciante³, así como a la Dirección Ejecutiva⁴, como órgano instructor del proceso; otorgándoles a ambas partes un plazo de diez (10) días hábiles para la producción de su escrito de defensa, en estricto apego a las garantías debido proceso y la tutela administrativa efectiva.

13. La sociedad comercial DEMERGE, en fecha 26 de diciembre de 2023, depositó ante este órgano su escrito de defensa sobre el presente recurso jerárquico, donde concluye:

PRIMERO (1ERO): RECHAZAR en todas sus partes, el Recurso Jerárquico interpuesto por Visa International, S.A en contra de la Resolución DE-008-2023, emitida en fecha 10 de octubre de 2023 por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia, por improcedente y malfundado.

SEGUNDO (2DO): LIBRAR ACTA de que la razón social Demerge República Dominicana, S.A.SA formula las más amplias y expresas reservas de derecho, de solicitar en el presente proceso cuantos pedimentos fueren pertinentes y que hayan de

³ Véase la Comunicación dirigida a la sociedad comercial DEMERGE REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.S., identificada con el número de oficio CD-IN-2023-1803, de fecha 07 de diciembre de 2023.

⁴Vid. Comunicación dirigida a la Dirección Ejecutiva, identificada con el número de oficio CD-IN-2023-1471, de fecha 07 de diciembre de 2023.



orientarse a la efectiva protección de sus legítimos intereses mediante las modalidades procesales que la naturaleza de la instancia en cuestión amerite.

14. Tal y como se indicó más arriba, el recurso jerárquico de VISA fue notificado a DEMERGE en fecha 07 de diciembre de 2023 para que depositara su escrito de defensa en un plazo de 10 días hábiles. En ese sentido, se constata que el último día hábil para que DEMERGE depositara su escrito de defensa era el 21 de diciembre de 2023.

15. DEMERGE depositó su escrito de defensa en fecha 26 de diciembre de 2023, es decir, ya vencido el plazo otorgado para presentar su opinión sobre el recurso, sin embargo, se ponderarán los argumentos esbozados en dicho escrito, en razón de que la inobservancia de dicho plazo no está sancionada con la exclusión del escrito. De ese modo, se garantiza el ejercicio cabal de su derecho de defensa.

16. Por su parte, la Dirección Ejecutiva no depositó escrito de defensa sobre el recurso jerárquico de VISA.

17. Previo al examen del presente recurso jerárquico, se enfatiza que, en cumplimiento al principio de separación de funciones, la miembro de este Consejo Directivo, Gianna Liz Franjul Rivera, funge como secretaria *ad hoc* del presente proceso; y que en consecuencia la Directora Ejecutiva, Fior D'Aliza Alduey no participó en la deliberación de la presente decisión ni en su redacción, por considerarse parte interesada en este proceso.

18. Aclarado lo anterior, y habiendo verificado los hechos que anteceden la presente resolución y siendo ponderados los argumentos presentados por VISA, DEMERGE y la Dirección Ejecutiva., este Consejo Directivo las considera suficientes para resolver y, **EN CONSECUENCIA,**

**DESPUÉS DE HABER ESTUDIADO Y DELIBERADO SOBRE EL CASO,
ESTE CONSEJO DIRECTIVO ESTABLECE LO SIGUIENTE:**

II. Consideraciones preliminares de Derecho

SUMARIO:

Este Consejo Directivo procederá a conocer y decidir sobre el recurso jerárquico que nos ocupa, decidiendo si acoge o no los mismos en base a los hechos, argumentos y pruebas evaluadas por este órgano

19. La Constitución dominicana establece en su artículo 69, numeral 10, la tutela en sede administrativa y observando las garantías del debido proceso, de todo reclamo formulado por cualquier persona orientada a la protección y reconocimiento de sus derechos fundamentales dentro de la esfera de cualquier procedimiento administrativo.



20. La Ley núm. 107-13, en su artículo 4, numeral 16 reconoce como un derecho de las personas presentar recursos administrativos ante la propia Administración. Además, el artículo 41 del Reglamento de Aplicación de la Ley núm. 42-08, contemplado en el Decreto núm. 252-20 de fecha 15 de julio del 2020, establece el derecho de toda persona involucrada en algún proceso sancionador ante la Dirección Ejecutiva de *“interponer los recursos administrativos y jurisdiccionales de que disponga según la normativa vigente contra los actos administrativos emanados de la Dirección Ejecutiva.”*

21. Asimismo, el recurso jerárquico contra toda decisión de la Dirección Ejecutiva que afecte derechos de los agentes económicos involucrados en un proceso de investigación, puede ser presentado al Consejo Directivo en virtud de las disposiciones del artículo 54 de la Ley núm. 107-13, que consagra de manera expresa el recurso jerárquico y que complementa procesalmente a la Ley núm. 42-08, conforme dispone el artículo 2 de la referida Ley núm. 107-13, al señalar: *“Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a todos los órganos que conforman la Administración Pública Central, a los organismos autónomos instituidos por leyes y a los entes que conforman la Administración Local”.*

22. En ese orden de ideas, en aras de preservar los derechos y garantías del agente económico recurrente, se procederá a analizar y ponderar los argumentos presentados en el marco del recurso jerárquico que nos ocupa.

A. Evaluación de la competencia del Consejo Directivo

23. La competencia del órgano juzgador, es la primera cuestión procesal que debe evaluar todo órgano que, en sede administrativa o judicial, se encuentre apoderado de un caso. Sobre ese tema, el Tribunal Constitucional dominicano ha establecido que *“constituye un imperativo para todo juez o tribunal examinar y establecer su propia competencia antes de abocarse a conocer el fondo de un determinado asunto”*⁵.

24. Aunque en esa decisión el Tribunal Constitucional analizaba la figura de la competencia en el ámbito jurisdiccional, por efecto del artículo 69.10 de la Constitución, dicho criterio es extrapolable a la esfera administrativa. Las garantías del debido proceso son aplicables en los procedimientos administrativos, y el derecho a ser juzgado por un órgano administrativo o tribunal competente es una de esas garantías, por tanto, es imperativo que el Consejo Directivo pondere su competencia para conocer del presente recurso, antes de abocarse a deliberar sobre fondo del asunto.

25. En el ámbito del Derecho Administrativo, la competencia puede ser entendida como la facultad legal que corresponde a un órgano para resolver un asunto sometido a su

⁵ República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0079/14, p.13.



consideración⁶. En ese sentido, se debe determinar si el Consejo Directivo tiene facultad legal para fallar un recurso jerárquico interpuesto en contra de un acto administrativo emitido por la Dirección Ejecutiva.

26. En ese orden de ideas, lo primero que se debe destacar es que el derecho a la buena administración, previsto en el artículo 4 de la Ley núm. 107-13, abarca, entre otras cosas, la posibilidad de *“presentar quejas, reclamaciones y recursos ante la Administración”*.

27. De igual modo, el artículo 41 del Reglamento de Aplicación de la Ley núm. 42-08, contenido en el ya citado Decreto núm. 252-20, establece el derecho de toda persona involucrada en algún proceso sancionador ante la Dirección Ejecutiva de *“interponer los recursos administrativos y jurisdiccionales de que disponga según la normativa vigente contra los actos administrativos emanados de la Dirección Ejecutiva”*.

28. En sede administrativa, el artículo 54 de la Ley núm. 107-13, la cual complementa a la Ley núm. 42-08, prevé que el recurso jerárquico procede contra los actos dictados por órganos sujetos al control jerárquico de otros superiores y que, en el caso de los entes descentralizados funcionalmente –*como lo es Procompetencia*⁷–, el recurso jerárquico se debe interponer contra las decisiones de los órganos subalternos por ante los órganos superiores de ellos.

29. El Consejo Directivo es, conforme lo establece el artículo 25 de la Ley núm. 42-08, la máxima autoridad decisora dentro de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (Procompetencia) y, bajo tal condición, resulta ser el órgano competente para conocer de los recursos jerárquicos contra las decisiones que adopte la Dirección Ejecutiva dentro del marco de un proceso investigativo.

30. Además de ello, dado que el recurso jerárquico interpuesto por VISA procura la revocación de las medidas que fueron reiteradas a través del acto administrativo recurrido, se advierte que el Consejo Directivo es el órgano competente para conocer de dicha solicitud de revocación, debido a que el Consejo Directivo tiene facultad legal para *“conocer de las solicitudes de revocación de las medidas cautelares y correctivas adoptadas por la Dirección Ejecutiva”*⁸.

31. La doctrina administrativista más reputada señala que *“el recurso jerárquico es concebido como “todo medio jurídico para impugnar un acto administrativo ante el superior jerárquico del órgano que dictó el acto”*⁹; que, en ese sentido, la Ley núm. 42-08 reconoce la posibilidad de interposición de dicho recurso para los casos de denuncias declaradas

⁶ GORDILLO, Agustín (2016). “Del Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas”, Buenos Aires, F.D.A., 2016. Pág. IX-2. Versión PDF: http://gordillo.com/pdf_tomo4/tomo4.pdf

⁷ Véase el artículo 16 de la Ley núm. 42-08, sobre Defensa de la Competencia.

⁸ Véase el artículo 31, literal g), de la Ley núm. 42-08, sobre Defensa de la Competencia

⁹ GORDILLO, A. *Op Cit.* 2016.



improcedentes y resoluciones de desestimación de la Dirección Ejecutiva de Procompetencia conforme lo disponen los artículos 38 y 43.2 de la referida ley.

32. Que además, este Consejo Directivo ya ha conocido de manera reiterada en el pasado, recursos jerárquicos contra decisiones adoptadas por la Dirección Ejecutiva, en su condición de autoridad superior jerárquica. En efecto, este Consejo Directivo ha reconocido su competencia para conocer recursos jerárquicos en la Resolución núm. 014-2017 del 29 de junio del 2017; Resolución núm. 022-2017 del 24 de junio del 2017; Resolución núm. 002-2018 del 30 de enero del 2018; Resolución núm. 011-2018 del 7 de agosto del 2018; Resolución núm. 09-2019 del 10 de septiembre del 2019 y la Resolución núm. 15-2021 del 29 de julio del 2021.

B. Sobre la admisibilidad del recurso

i) En cuanto al plazo de interposición

33. El recurso jerárquico debe interponerse dentro de los treinta (30) días de notificada la decisión a recurrir, en virtud de lo estipulado en el Párrafo III del artículo 54 de la Ley núm. 107-13 que señala que el *“recurso jerárquico tendrá que efectuarse en el mismo plazo de que disponen las personas para interponer el recurso contencioso administrativo”*. Este último plazo, conforme a las disposiciones del artículo 5 de la Ley núm. 13-07, es de treinta (30) días a contar desde la fecha en la cual el recurrente reciba la notificación.

34. En este caso, como se trata del plazo para la interposición de un recurso en sede administrativa, la fórmula para su cálculo es de días hábiles o laborables, al tenor de las prescripciones del Párrafo I del artículo 20 de la Ley núm. 107-13.

35. Dado que la recurrente recibió la notificación de la resolución impugnada el 11 de octubre del 2023¹⁰, se puede constatar que el plazo de 30 días hábiles vencía el 24 de noviembre de 2023. Por lo tanto, como la recurrente interpuso su recurso jerárquico el 23 de noviembre de 2023, se advierte claramente que la interposición del recurso jerárquico se produjo en tiempo hábil.

ii) Otras causas legales de admisibilidad del recurso jerárquico

36. El Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0270/13 de fecha 20 de diciembre del 2013, ha destacado como conforme con la Constitución de la República, la potestad del legislador de condicionar la interposición de los recursos al cumplimiento de ciertos requisitos para su admisibilidad:

¹⁰ Véase la Comunicación de la Dirección Ejecutiva dirigida a VISA INTERNATIONAL DOMINICANA S.A., identificada con el código núm. DE-IN-2023-1070, de fecha 11 de octubre de 2023.



“...el tribunal es de criterio que el legislador goza de un poder de configuración razonable de los procedimientos judiciales, lo que le permite regular todos los aspectos relativos al proceso jurisdiccional incluyendo el sistema de recursos, teniendo como límites los valores, principios y reglas de la Constitución de la República y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos (...) De lo anterior se deriva el poder de configuración del legislador para regular el derecho al recurso, teniendo el mismo potestad para establecer requisitos para su interposición. Este último criterio ha sido reconocido reiteradamente por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano cuando ha tenido la ocasión de referirse a la regulación del derecho al recurso por parte del legislador ordinario, el cual se deduce de las disposiciones del artículo 149, párrafo III, de nuestra Carta Magna, que establece que el derecho a recurrir está “sujeto a las condiciones y excepciones que establezcan las leyes”.

37. En ese sentido, el artículo 47 de la Ley núm. 107-13, establece en cuáles casos se puede interponer un recurso jerárquico regido bajo esta ley. La no concurrencia de alguno de estos casos supone implícitamente un vicio de inadmisibilidad del recurso, pues este texto legal señala expresamente las situaciones jurídicas en las cuales procede el recurso. Estos supuestos procesales, en los cuales procede un recurso administrativo conforme al referido artículo 47, son:

- a) Que el acto impugnado ponga fin a un procedimiento.
- b) Que el acto impugnado imposibilite la continuación del procedimiento.
- c) Que el acto impugnado produzca indefensión.
- d) Que el acto impugnado lesione derechos subjetivos.
- e) Que el acto impugnado produzca daños irreparables.

38. En el caso de la especie, el recurso jerárquico interpuesto por VISA tiene por objeto un acto administrativo que no pone fin al procedimiento administrativo ni imposibilita su continuación, en tanto que dicho acto se limita a reiterar medidas provisionales que no prejuzgan el fondo del conflicto.

39. En adición a lo anterior, se debe destacar que las causas de finalización de los procedimientos administrativos están previstas en el artículo 28 de la Ley núm. 107-13, texto normativo que no contempla a las medidas provisionales como una forma de finalización del procedimiento administrativo.

40. En el caso de las medidas provisionales que adoptó la Dirección Ejecutiva durante el procedimiento administrativo en cuestión, se advierte claramente que no lo finalizan, ya que su vigencia es de 4 meses calendarios, de conformidad con el artículo 65 de la Ley núm. 42-08.

41. Por la naturaleza del acto administrativo recurrido se advierte que estamos en



presencia de lo que se conoce dentro de la doctrina administrativista como un “acto de trámite ordinario” que no es susceptible de poner fin a un procedimiento administrativo. En ese sentido, la doctrina señala que *“acto resolutorio es el que finaliza, el que resuelve, el procedimiento administrativo. Actos de trámite son los que se producen durante la tramitación del procedimiento y que sólo tiene sentido, funcionalidad y efectos como piezas del mismo...no pueden ser objeto de recursos administrativos los actos de trámite ordinario...”*¹¹

42. En este caso, al tratarse de una resolución de la Dirección Ejecutiva que no puso fin al proceso de investigación aperturado, ni tampoco se erige dicha resolución en un elemento que imposibilite la continuación del procedimiento, es evidente que se trata de un acto administrativo se puede calificar por su naturaleza en un acto de trámite ordinario, razón por la cual no se configuran los supuestos de admisibilidad relativos a poner fin o imposibilitar la continuación de un procedimiento administrativo señalados en el artículo 47 de la Ley núm. 107-13.

43. En cuanto al supuesto de admisibilidad referido en el artículo 47 de la Ley núm. 107-13, y que se refiere a que el acto impugnado produzca indefensión, es preciso señalar que conforme a la Sentencia TC/0489/15 de fecha 6 de noviembre del 2015, el Tribunal Constitucional dominicano ha señalado lo siguiente al referirse al concepto de “indefensión”:

“Conforme al artículo 69 de la Constitución dominicana, todas las personas tienen derecho a obtener la tutela Judicial efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión. De ello se infiere que es el derecho de toda persona a acceder al sistema judicial y a obtener de los tribunales una decisión motivada, no consintiéndose el que por parte de éstas se pueda sufrir indefensión al no permitírseles ejercer las facultades que legalmente tienen reconocidas, como son todos y cada uno de los derechos consignados en el referido artículo 69”.

44. En ese sentido y conforme al criterio de nuestro Tribunal Constitucional, la resolución recurrida tampoco tiene los efectos de producir algún nivel de “indefensión” en perjuicio del agente económico recurrente, pues esta empresa conserva en su favor el derecho a usar todos los mecanismos procesales dispuestos por la normativa jurídica aplicable al procedimiento administrativo sancionador en esta materia y que les permite ejercer cabalmente su derecho de defensa.

45. Ahora bien, el artículo 47 de la Ley núm. 107-13 también prevé la posibilidad de que un acto administrativo pueda ser recurrible si es susceptible de lesionar derechos subjetivos. En su escrito contentivo del recurso jerárquico, la empresa VISA alega que el

¹¹ESTEVE PARDO, José (2013). “Lecciones de Derecho Administrativo” Madrid, España: Marcial Pons. p. 226



acto administrativo atacado lesiona varios derechos subjetivos de rango constitucional, tales como son el derecho al debido proceso y la tutela judicial efectiva, por considerar que la resolución impugnada viola la presunción de inocencia y fue dictada sin una debida motivación.

46. En ese sentido, este Consejo Directivo considera que el presente recurso jerárquico es admisible, no solo por haber sido interpuesto en tiempo hábil, sino también por recaer sobre un acto administrativo que, aunque no pone fin al procedimiento, sí es susceptible de afectar derechos subjetivos de la recurrente y con lo cual se configura el supuesto de admisibilidad contemplado en el prealudido artículo 47 de la Ley núm. 107-13.

III. Análisis de los medios planteados por la recurrente

47. En su recurso jerárquico, VISA solicita que la Resolución núm. DE-008-2023 –*acto administrativo recurrido*- sea revocada y, para sustentar esa conclusión, planteó cuatro medios: (a) violación al derecho a la tutela judicial efectiva y debido proceso; (b) violación al principio constitucional de objetividad y presunción de inocencia; (c) falta de configuración de los supuestos legales necesarios para la imposición de las medidas cautelares; y, (d) violación consciente de la ley: incapacidad legal de ordenar medidas cautelares.

i) Violación a la tutela judicial efectiva y al debido proceso

48. Este Consejo Directivo examinará el primer medio de su recurso jerárquico, esto es, la presunta violación a la tutela judicial efectiva y al debido proceso que, a su entender, le ocasionó el acto administrativo impugnado.

49. En síntesis, la recurrente sostiene que, a pesar de que la Dirección Ejecutiva hizo constar la existencia de su escrito de oposición, no ponderó los argumentos de defensa, alegaciones y medios probatorios planteados por VISA en ocasión a la solicitud de reiteración de medidas cautelares¹². La recurrente sigue diciendo que la respuesta implícita de la Dirección Ejecutiva a sus argumentos y medios de defensa no satisface los estándares del derecho de defensa, el principio de contradicción y el debido proceso en su vertiente de ofrecer una resolución motivada¹³.

50. De modo más concreto, la recurrente indica que el acto administrativo recurrido no valoró determinados aspectos que fueron planteados en su escrito de oposición, entre ellos se destacan los siguientes puntos: (a) que DEMERGE no tiene registro para operar válidamente en el mercado de procesamiento de pagos, razón por la cual se alega que está incumpliendo los requisitos exigidos para operar en dicho mercado ; (b) que no se aportaron

¹² Véase el párrafo 42 del Recurso Jerárquico interpuesto por VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A en fecha 23 de noviembre de 2023.

¹³ Véase el párrafo 43 del Recurso Jerárquico interpuesto por VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A en fecha 23 de noviembre de 2023.



medios para probar el riesgo de desafiliación; y, (c) que la solicitud de DEMERGE estaba basada en simples conjeturas e inferencias, entre otros aspectos.

51. Por su parte, DEMERGE, en su escrito de defensa, sostiene que (I) la Dirección Ejecutiva sí se refiere a los argumentos de VISA; y, (ii) además resulta evidente que las consideraciones de la Dirección Ejecutiva dan respuesta a los argumentos presentados por VISA, pues era imposible analizar la procedencia de la reiteración de las medidas cautelares sin analizar los argumentos planteados por la recurrente¹⁴.

52. En adición a lo anterior, DEMERGE considera que la Dirección Ejecutiva sí dio respuesta a los argumentos de la recurrente, en tanto que no existe un procedimiento reglado que exija la celebración de un proceso contradictorio para la adopción de medidas cautelares. Pero más aún, DEMERGE estima que no existe base legal para revocar la resolución recurrida, ya que el artículo 64 de la Ley núm. 42-08 ni siquiera se ha previsto la condición de que, previo a la adopción de una medida cautelar, deba mediar una solicitud expresa por parte del denunciante¹⁵.

53. En ese sentido, dado que la controversia jurídica consiste en determinar si el acto administrativo recurrido dio respuesta a los argumentos de la recurrente, es decir, si está debidamente motivado¹⁶, se examinará efectivamente si el acto administrativo recurrido exterioriza razones suficientes para justificar las medidas cautelares reiteradas, tal y como exigen los estándares jurisprudenciales sobre la debida motivación.

54. Al respecto, lo primero que se debe tener en cuenta es que las garantías del debido proceso son plenamente aplicables a los procedimientos administrativos. Así lo reconoce expresamente el artículo 69.10 de la Constitución cuando establece que *“las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”*.

55. Sobre la base de esta premisa, el Tribunal Constitucional ha reconocido¹⁷, en múltiples ocasiones, que los procedimientos administrativos están compuestos por un conjunto de garantías mínimas que deben ser respetadas para asegurar que la actuación administrativa no sea arbitraria.

56. El Tribunal Constitucional también ha reconocido que los actos administrativos deben estar debidamente motivados. Así lo estableció, por ejemplo, en las sentencias TC/0623/15 y TC/0456/17, poniendo de relieve que la actuación administrativa no está exenta del deber de motivación.

¹⁴ Véase los párrafos 12 y 15 del Escrito de Defensa depositado por DEMERGE REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.S, en fecha 26 de diciembre de 2023.

¹⁵ Véase el párrafo 13 del Escrito de Defensa depositado por DEMERGE REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.S, en fecha 26 de diciembre de 2023.

¹⁶ Véase los párrafos 52, 58, 59 y 60 del Recurso Jerárquico interpuesto por VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A en fecha 23 de noviembre de 2023.

¹⁷ Véanse las sentencias TC/0304/15, TC/0800/18 y TC/0271/21, entre otras.



57. Esa exigencia de motivación de los actos administrativos no solo ha sido fijada por la jurisprudencia constitucional. De hecho, vale destacar que todas las personas tienen el derecho a la motivación de las actuaciones administrativas, por mandato expreso del artículo 4, numeral 2, de la Ley núm. 107-13. En ese sentido, se torna evidente que el acto administrativo recurrido, esto es, la Resolución núm. DE-008-2023, también debe cumplir o satisfacer condiciones mínimas de motivación para evitar que la actuación administrativa sea arbitraria.

58. Para asegurar que las decisiones jurisdiccionales cumplan con ciertos parámetros de motivación, el Tribunal Constitucional ha venido aplicando sistemáticamente, a partir de la Sentencia TC/0009/13, el test de la debida motivación. Aunque la resolución atacada no es una decisión jurisdiccional, dicha herramienta puede servir de parámetro para determinar si el acto administrativo recurrido fue dictado con la debida motivación, sobre todo en virtud del precedente constitucional ya citado que establece que las garantías del debido proceso también deben ser observados en los procedimientos administrativos.

59. En ese contexto, la resolución recurrida, en su párrafo 5, se limita a indicar que la respuesta de la Dirección Ejecutiva a la solicitud de reiteración de medidas cautelares constituye “implícitamente una respuesta” a la petición de rechazo de VISA.

60. De acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la motivación de una decisión no puede ser implícita. Por el contrario, las motivaciones deben ser expresas, claras y completas¹⁸, lo cual implica que el órgano decisor, ya sea jurisdiccional o administrativo, identifique con suficiente precisión cuáles son los medios planteados por las partes para estar en condiciones de dar respuesta clara a esos medios.

61. La Dirección Ejecutiva, al conocer del asunto, no desarrolló de forma sistemática cuáles son los medios planteados por VISA para determinar en qué se fundamenta su decisión, sino que, por el contrario, se limitó a enunciar genéricamente que su decisión constituía una respuesta implícita a su petición de rechazo; además tampoco expuso explícitamente las consideraciones pertinentes que la llevaron a rechazar sus argumentos.

62. En ese sentido, VISA, en su escrito de oposición a la solicitud de reiteración de medidas cautelares depositada por DEMERGE, planteó que dicha empresa no figura como agregadora de pago registrada en el Banco Central, razón por la cual no puede operar válidamente en el mercado de procesamiento de pagos¹⁹. Sin embargo, ese argumento no fue ponderado al menos de manera explícita por la Dirección Ejecutiva al momento de emitir la resolución recurrida, pues no señala en la resolución impugnada si este alegato era

¹⁸ Véase la Sentencia TC/0009/13, de fecha 11 de febrero de 2013.

¹⁹ Véase el párrafo 21 del Escrito de Oposición a la Solicitud de Reiteración de medidas cautelares depositado por VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A en fecha 05 de octubre de 2023.



improcedente o no en el contexto de una medida cautelar.

63. En su escrito de oposición, VISA también puso de relieve que las medidas cautelares otorgadas por la Dirección Ejecutiva estaban amparando una violación al marco normativo que regula el mercado de procesamiento de pagos con tarjeta de crédito, razón por la cual no se configuraban los supuestos legales necesarios para la imposición de dichas medidas.²⁰ Sin embargo, la resolución impugnada no desarrolla argumentativamente este alegato que se le planteara oportunamente, sea acogiéndolo o descartándolo.

64. En efecto, a partir de una lectura exhaustiva de la resolución atacada, se puede advertir que los únicos argumentos que se ponderaron expresamente²¹ al momento de analizar la procedencia de los supuestos legales para la reiteración de las medidas cautelares fueron los de DEMERGE. En ningún momento se ponderaron los argumentos de VISA, al menos explícitamente, como requiere el estándar de la debida motivación.

65. De manera que, ciertamente, la resolución impugnada, como bien apunta la recurrente, no dio respuesta a determinados puntos que fueron planteados en su escrito de oposición. Eso hace que la motivación de la resolución recurrida sea insuficiente o deficiente, en tanto que no expuso las razones que justifican el rechazo de los argumentos planteados por VISA en su escrito de oposición.

66. La resolución recurrida no alcanza el estándar de la debida motivación, ya que no expuso de forma detallada cuáles fueron los medios planteados por VISA y, como consecuencia de ello, no dio respuesta a los argumentos que VISA puso de manifiesto en su escrito de oposición.

67. Que, además, conforme al Principio del Debido Proceso que rige la Actuación Administrativa consagrado en el artículo 3, numeral 22 de la Ley 107-13, dispone que: *“las actuaciones administrativas se realizarán de acuerdo con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y las leyes, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción”*.

68. Que el principio a la buena administración ha sido reconocido por nuestro Tribunal Constitucional como un derecho fundamental mediante la sentencia TC/0322/14, estableciendo que: *“este derecho se encuentra implícitamente en el texto de nuestra Constitución, específicamente en los artículos 138, 139 y 146, los cuales se han concretizado legalmente en la referida ley orgánica, plasmando de forma más concreta en nuestro ordenamiento jurídico este principio constitucional, de lo cual resulta verificable que*

²⁰ Véase el párrafo 59 y 82 del Escrito de Oposición a la Solicitud de Reiteración de medidas cautelares, depositado por VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A en fecha 05 de octubre de 2023.

²¹ Véanse los párrafos 48 y 61 de la Resolución núm. DE-008-2023, dictada por la Dirección Ejecutiva en fecha 10 de octubre de 2023. En esos párrafos solo se enuncian expresamente los planteamientos de DEMERGE.

ha desentrañado enunciados constitucionales determinando en ellos la existencia de derechos fundamentales implícitos luego de una interpretación de la finalidad y sentido de las referidas cláusulas”.

69. Que las actuaciones de la Administración Pública deben ser acordes al Principio de Seguridad Jurídica, de Previsibilidad y Certeza Normativa, establecido en el numeral 8 del referido artículo 3 de la Ley 107-13 que dispone que: “...*La Administración se somete al derecho vigente en cada momento, sin que pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas y criterios administrativos”.*

70. Que, de igual forma, las actuaciones de la Administración deben estar sujetas al “Principio de Racionalidad”, que implica que la motivación y argumentación que debe servir de base a la entera actuación administrativa. La Administración debe actuar siempre a través de buenas decisiones administrativas que valoren objetivamente todos los intereses en juego de acuerdo a la buena gobernanza democrática.

71. En ese sentido, como la Dirección Ejecutiva no expuso cuáles fueron las razones jurídicas en virtud de las cuales rechazó los medios que planteó VISA en su escrito de oposición, se puede retener claramente que la decisión adoptada por la Dirección Ejecutiva no está debidamente motivada y, por tanto, la resolución dictada en esas condiciones amerita ser revocada.

72. Finalmente, conviene destacar que, de conformidad con el artículo 9, párrafo II, de la Ley núm. 107-13, la motivación se considera un requisito de validez de los actos administrativos que se pronuncien sobre derechos. Por lo tanto, como el acto administrativo recurrido decide provisionalmente sobre derechos y afecta, por vía de consecuencia, la esfera jurídica de VISA, se puede advertir en este caso que el acto administrativo impugnado es inválido por carecer de una debida motivación, conforme lo expresado anteriormente.

73. Al haberse comprobado que el acto administrativo recurrido es inválido, por carecer de una debida motivación, procede su revocación. En ese sentido, y contrario a lo planteado por DEMERGE, en el sentido de que no existe base legal para revocar la resolución recurrida, este Consejo Directivo considera que la resolución recurrida violenta el debido proceso administrativo por no cumplir con el estándar de la debida motivación. En ese sentido carece de objeto procesal pronunciarse sobre los otros medios planteados por VISA en su recurso jerárquico y también sobre los demás argumentos planteados por DEMERGE en su escrito de defensa, ya que con el acogimiento de este medio se satisface la pretensión de la recurrente, esto es, la revocación de la resolución impugnada, y por tanto, el caso queda sin objeto procesal.

74. Por estas razones, este Consejo Directivo, fungiendo como tribunal administrativo y en ejercicio de sus facultades legales, decide acoger el recurso jerárquico interpuesto por VISA



en fecha 23 de noviembre de 2023 y consecuentemente disponer la revocación de la Resolución núm. DE-008-2023 de fecha 10 de octubre del 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de Procompetencia.

VISTA: La Constitución de la República Dominicana, proclamada el veintiséis (26) de enero del año dos mil diez (2010) y su modificación;

VISTA: La Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08, de fecha dieciséis (16) de enero de dos mil ocho (2008);

VISTA: La Ley de Derechos de las Personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, núm. 107-13, de fecha seis (6) de agosto de dos mil trece (2013);

VISTO: El Reglamento de Aplicación de la Ley núm. 42-08, dictado mediante Decreto núm. 252-20, de fecha 15 de julio de 2020.

VISTOS: Los demás textos legales y jurisprudenciales aplicables;

VISTA: La Resolución núm. DE-008-2023 de fecha 10 de octubre del 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de Procompetencia, objeto del presente recurso jerárquico.

VISTOS: Los documentos que integran el expediente administrativo.

III. Parte dispositiva

**EL CONSEJO DIRECTIVO
DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
(ProCompetencia),**

en ejercicio de sus facultades legales:

RESUELVE:

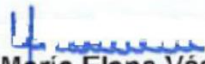
PRIMERO: DECLARAR ADMISIBLE el recurso jerárquico interpuesto **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.**, en fecha 23 de noviembre de 2023, por cumplir con las condiciones legales requeridas para su admisibilidad.

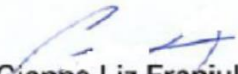
SEGUNDO: ACOGER en cuanto al fondo el recurso jerárquico interpuesto **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.**, en fecha 23 de noviembre de 2023 y, por vía de consecuencia, **REVOCAR** la Resolución núm. DE-008-2023, dictada por la Dirección Ejecutiva en fecha 10 de octubre de 2023, por las razones esbozadas en el cuerpo de la presente resolución.




TERCERO: Se **ORDENA NOTIFICAR** una copia certificada de la presente resolución a **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A, DEMERGE REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.S.**, y a la **DIRECCIÓN EJECUTIVA**, a través de la secretaria *ad hoc* del Consejo Directivo; y, **DISPONER** la publicación del presente acto en la página web de la institución.

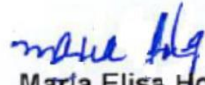
Así ha sido aprobada y firmada la presente Resolución a unanimidad de votos por el Consejo Directivo de la **COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (PRO-COMPETENCIA)**, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República Dominicana, hoy día tres (3) de enero del año dos mil veinticuatro (2024).


María Elena Vásquez Taveras
Presidente del Consejo Directivo


Gianna Liz Franjul Rivera
Miembro del Consejo Directivo
Secretaria ad hoc


Francisco Manuel Pimentel Vásquez
Miembro del Consejo Directivo


Keryma Marra Martínez
Miembro del Consejo Directivo


María Elisa Holguín López
Miembro del Consejo Directivo

