

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

RESOLUCIÓN NÚM. 003-2024

QUE DECIDE EL RECURSO JERÁRQUICO INTERPUESTO POR EL SEÑOR JOSÉ FRANCISCO GUTIÉRREZ HIERROS, EN CONTRA DE LA COMUNICACIÓN DE-IN-2024-0073, EMITIDA POR LA DIRECCION EJECUTIVA EN FECHA 20 DE FEBRERO DE 2024.

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
A. Fase de inicio del procedimiento de investigación	2
B. Procedimiento ante este Consejo Directivo	3
II. Consideraciones preliminares de Derecho	4
A. Recalificación del recurso administrativo	5
B. Evaluación de la competencia del Consejo Directivo	6
C. Sobre la admisibilidad del recurso	7
i) En cuanto al plazo de interposición	7
ii) Otras causas legales de admisibilidad del recurso jerárquico	8
III. Análisis del medio planteado por el recurrente	10
IV. Parte dispositiva	18



I. Antecedentes y actuaciones previas

SUMARIO:

A continuación presentamos los antecedentes y actuaciones procesales previas a la interposición del recurso jerárquico que nos ocupa

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 del referido recurso jerárquico interpuesto por el señor José Francisco Gutiérrez Hierros, en contra de la Comunicación DE-IN-2024-007, emitida por la Dirección Ejecutiva en fecha 20 de febrero de 2024.

A. Fase de inicio del procedimiento de investigación

2. En fecha 14 de febrero de 2024, el señor José Francisco Gutiérrez Hierros depositó ante la Dirección Ejecutiva de Procompetencia (en lo adelante "Dirección Ejecutiva") una "*Solicitud de investigación, adopción de medidas sancionatorias, cautelares y correctivas*".

3. Por medio de la referida instancia, el señor José Francisco Gutiérrez Hierros hizo constar que, en fecha 13 de octubre de 2020, le solicitó al Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (en lo adelante "INTRANT") la expedición de una licencia de operación para prestar el servicio público de transporte de pasajeros en la ruta expreso Bonao-Santiago; solicitud que, a su juicio, no ha sido respondida por el INTRANT y, por tanto, configura "*una traba de esta institución de la administración pública que puede obstaculizar el derecho constitucional de competir y el ejercicio de la libertad de empresa*".

4. Habiendo tomado conocimiento de la indicada instancia, la Dirección Ejecutiva emitió respuesta mediante Comunicación DE-IN-2024-0073, por medio de la cual le notificó¹ al señor José Francisco Gutiérrez Hierros que su solicitud de investigación, adopción de medidas sancionatorias, cautelares y correctivas no se puede considerar técnicamente como una denuncia de parte interesada, ya que no satisface los requisitos mínimos contenidos en el artículo 37 de la Ley núm. 42-08, bajo la motivación de que: (i) el INTRANT no constituye un agente económico

5. De manera concreta, la Dirección Ejecutiva indicó en su comunicación de respuesta que, en este caso

¹ En fecha 21 de febrero de 2024.



(...) no se presentan las condiciones necesarias para la aplicación de las disposiciones citadas sobre denuncias de parte interesada, toda vez que no se trata de la presunta comisión por uno o varios agentes económicos de algunas de las conductas anticompetitivas tipificadas en la Ley núm. 42-08, sino más bien de una pretensión para que PRO-COMPTENCIA (sic) intervenga en el proceso administrativo que lleva a cabo el solicitante ante el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT) para obtener una licencia de operación de ruta (...)

6. La Dirección Ejecutiva precisó en su comunicación de respuesta que, en todo caso, la solicitud formulada por el señor José Francisco Gutiérrez Hierros debía ser tramitada por ante la Dirección de Promoción y Abogacía de la Competencia; unidad administrativa que está habilitada para determinar si existe en la Administración algún trámite complejo o altamente burocrático.

B. Procedimiento ante este Consejo Directivo

7. No conforme con el contenido de la Comunicación DE-IN-2024-0073, de fecha 21 de febrero de 2024, el señor José Francisco Gutiérrez Hierros interpuso por ante el Consejo Directivo de Pro-Competencia un recurso administrativo en fecha 06 de marzo de 2024.

8. Mediante el referido recurso administrativo, el señor José Francisco Gutiérrez Hierros procura lo siguiente:

PRIMERO: Que esta institución, La Comisión Nacional de Defensa de la Competencia a través de su Consejo Directivo conforme al mandato de la ley No.42-08 tenga a bien realizar y ejecutar las siguientes solicitudes:

1. Revocar en todas sus partes la decisión No. DE-IN-2024-0073 de fecha 20 de febrero de 2024 y, en consecuencia;
2. Que se declare la existencia de no responder como una práctica constitutiva de traba u obstáculo para el ejercicio de la libre empresa y competencia libre
3. Hacer una investigación de la conducta del INTRANT de poner trabas y barreras a la entrada del mercado para operar la ruta expreso Bonao-Santiago, art. 14, ley 42-08;
4. Adoptar e imponer medidas cautelares y correctivas sobre el INTRANT por violación al artículo 9 letra a de la ley 42-08;
5. Imponer al INTRANT las sanciones por la comisión de faltas administrativas que dispone el artículo 61 de la ley 42-08 por haber incurrido en la práctica de poner trabas y barreras injustificada según el artículo 6;
6. Asegurar el cumplimiento del objetivo y disposiciones de la presenta ley, art.31 letra b, ley 42-08.

SEGUNDO: Que de conformidad con el artículo 7.7 de la ley 107-13 esta honorable institución disponga la notificación de la petición contentivas (sic) en las medidas solicitadas por los medios tecnológicos pertinentes para ser tramitada a los solicitantes.

TERCERO: Que esta honorable institución del principio de eficacia ((art. 3.6, ley 107-13) y principio de oficiosidad administrativa supla cualquier falencia u otra medida que no este



contenida en la presente instancia.

9. En fecha 19 de marzo de 2024, este Consejo Directivo notificó² el referido recurso a la Dirección Ejecutiva, otorgándole un plazo de cinco (05) días hábiles para la producción de su escrito de defensa, en estricto apego a las garantías del debido proceso y la tutela administrativa efectiva. Hasta la fecha de la presente resolución, la Dirección Ejecutiva no ha depositado su escrito de defensa.

10. 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.

11. Aclarado lo anterior, y habiendo verificado los hechos que anteceden la presente resolución y siendo ponderados los argumentos presentados por el señor José Francisco Gutiérrez Hierros 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 el mismo en base a los hechos, argumentos y pruebas evaluadas por este órgano

12. La Constitución dominicana establece en su artículo 69, numeral 10, la tutela en sede administrativa, lo cual implica que los entes y órganos de la Administración Pública deben ajustar sus actuaciones a las garantías del debido proceso³. De lo anterior se deriva que, en la esfera de cualquier procedimiento administrativo, las personas tienen derecho a que se respeten esas garantías fundamentales.

13. Asimismo, 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

² Comunicación CD-IN-2024-0112, de fecha 19 de marzo de 2024, mediante la cual el Consejo Directivo de Procompetencia notificó a la Dirección Ejecutiva una copia del recurso jerárquico interpuesto por el señor José Francisco Gutiérrez Hierros.

³ Cfr. Artículo 3, numeral 22, de la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.



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.”*

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

A. Recalificación del recurso administrativo

15. Antes de determinar si este Consejo Directivo es competente para conocer el recurso administrativo interpuesto por el señor José Francisco Gutiérrez Hierros, es necesario formular las siguientes puntualizaciones.

16. En la instancia que contiene el recurso administrativo interpuesto por el señor José Francisco Gutiérrez Hierros, se establece erróneamente que dicho recurso es de “reconsideración”, cuando en realidad se trata de un recurso “jerárquico” por haber sido interpuesto en contra de un acto que emana de la Dirección Ejecutiva.

17. En la teoría del derecho administrativo, se entiende que el recurso de reconsideración *“es el que se presenta ante el mismo órgano que dictó un acto para que lo revoque, sustituya o modifique”*⁴, mientras que el recurso jerárquico es *“todo medio jurídico para impugnar un acto ante un superior jerárquico del órgano que dictó el acto”*⁵.

18. Por lo tanto, resulta evidente que el recurso administrativo interpuesto por el señor José Francisco Gutiérrez Hierros no es de “reconsideración”, ya que no se interpuso ante el órgano que dictó el acto impugnado (Dirección Ejecutiva), sino ante el Consejo Directivo.

19. Habiendo aclarado que, en puridad, el recurso administrativo interpuesto por el señor José Francisco Gutiérrez Hierros no es de reconsideración, procede aplicar la técnica jurídica de la recalificación para conferirle su verdadera naturaleza. La recalificación es una especie de remedio que se emplea en los casos en que el recurrente o accionante califica de manera errónea su recurso o acción.

20. Sobre ese punto, el Tribunal Constitucional ha establecido, en su Sentencia TC/0174/13, que *“la tipología de una acción o recurso ejercido ante el mismo no se define por el título, encabezado o configuración que haya utilizado el recurrente para identificarle, sino por la naturaleza del acto impugnado”*⁶.

⁴ GORDILLO, Agustín. “Del Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas”, Buenos Aires, F.D.A., 2016, p.442. Disponible en: https://www.gordillo.com/pdf_tomo4/tomo4.pdf.

⁵ *Ibidem*, p.475.

⁶ Aunque ese criterio fue vertido en el ámbito jurisdiccional, *mutatis mutandis*, aplica en sede administrativa, ya que en ambos casos se persigue lo mismo: conferir al órgano decisor la potestad



21. Por tanto, se debe recalificar el recurso administrativo interpuesto por el señor José Francisco Gutiérrez Hierros para conferirle su verdadera naturaleza jurídica, lo cual implica que, a los fines de este proceso, amerite ser tratado en términos procesales como un “recurso jerárquico”. Dicha recalificación no afecta los derechos del recurrente, en tanto que ambos recursos administrativos (reconsideración y jerárquico) están sujetos a regímenes procesales idénticos en cuanto al plazo para interponerlos⁷.

B. Evaluación de la competencia del Consejo Directivo

22. La competencia del órgano juzgador es una 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*”⁸.

23. 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.

24. 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 consideración⁹. 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.

25. 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*”.

26. De igual modo, el artículo 41 del Reglamento de Aplicación de la Ley núm. 42-08,

para calificar correctamente una acción o recurso, a fin de que pueda estar en condiciones procesales de conocer el caso.

⁷ Al respecto, conviene destacar que, tanto el recurso de reconsideración como el recurso jerárquico, están sujetos al mismo plazo de que disponen las personas para recurrirlos a la vía contencioso administrativa. Cfr. Artículos 53 y 54, párrafo III, de la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

⁸ República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0079/14, p.13.

⁹ GORDILLO, Agustín. “Del Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas”, Buenos Aires, F.D.A., 2016. Pág. IX-2. Disponible en: https://www.gordillo.com/pdf_tomo4/tomo4.pdf



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*”.

27. 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*¹⁰–, el recurso jerárquico se debe interponer contra las decisiones de los órganos subalternos por ante los órganos superiores de ellos.

28. 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.

29. 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; Resolución núm. 15-2021 del 29 de julio del 2021 y la Resolución núm. 001-2024 del 03 de enero del 2024. Por tanto, el Consejo Directivo es el órgano competente para conocer del presente recurso jerárquico.

C. Sobre la admisibilidad del recurso

i) En cuanto al plazo de interposición

30. 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.

31. En este caso, como se trata del plazo para la interposición de un recurso en sede

¹⁰ Véase el artículo 16 de la Ley núm. 42-08, sobre Defensa de la Competencia, que identifica a ProCompetencia como un órgano descentralizado funcionalmente.



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.

32. En ese sentido se verificó que el recurrente recibió la notificación de la resolución impugnada el 20 de febrero del 2024, por lo que el plazo de 30 días hábiles vencía el 04 de abril de 2024. Por lo tanto, como el recurrente interpuso su recurso jerárquico el 06 de marzo de 2024, se advierte claramente que la interposición del recurso jerárquico se produjo en tiempo hábil.

ii) Otras causas legales de admisibilidad del recurso jerárquico

33. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0270/13¹¹, 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:

“...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”.

34. 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.

¹¹ Dicho criterio fue reiterado en la Sentencia TC/0187/22, parágrafo 12.14, p.31.



35. En el caso de la especie, el recurso jerárquico interpuesto por el señor José Francisco Gutiérrez Hierros tiene por objeto un acto administrativo¹² susceptible de ser recurrido de manera separada.

36. Lo anterior se afirma por la siguiente razón: el acto administrativo impugnado -*Comunicación DE-IN-2024-0073*- imposibilita la continuación del procedimiento administrativo sancionador que procuraba motorizar el señor José Francisco Gutiérrez Hierros, debido a que por medio del indicado acto administrativo la Dirección Ejecutiva manifestó expresamente que se imposibilitaba "ordenar el inicio de un procedimiento de investigación al amparo de las disposiciones de los artículos 37 y siguientes de la referida Ley núm. 42-08 y 19 de su Reglamento de Aplicación"¹³.

37. Por lo tanto, a partir del contenido del acto administrativo impugnado -*Comunicación DE-IN-2024-0073*- es posible advertir, claramente, que su efecto inmediato fue culminar las pretensiones de apertura de un procedimiento administrativo sancionador al indicar que la solicitud formulada por el hoy recurrente no justifica que se ordene el inicio del procedimiento de investigación en contra del INTRANT.

38. Los actos administrativos que imposibilitan la continuación del procedimiento administrativo sancionador son aquellos que frustran o clausuran el procedimiento de tal manera que no pueda dictarse acto definitivo. Por esa razón, se considera que este tipo de acto administrativo, aunque es de trámite, virtual o indirectamente se equipara a los actos definitivos¹⁴.

39. La posibilidad de recurrir en sede administrativa ese tipo de actos se justifica en que

(...) si no se permitiera a la parte interesada interponer recursos contra los citados actos se le generaría una grave situación de indefensión debido a que si como consecuencia no se va a dictar posteriormente un acto final que resuelva el fondo de la cuestión planteada, entonces no tendría acto alguno contra el cual recurrir¹⁵

40. 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

¹² Aunque el acto impugnado se denomina "comunicación", se trata de un auténtico acto administrativo, debido a que es una declaración unilateral que expresa la voluntad de un órgano administrativo y que produce efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente al señor José Francisco Gutiérrez Hierros. Por tanto, reúne todas las propiedades que caracterizan a los actos administrativos, en virtud del artículo 8 de la Ley núm. 107-13.

¹³ Dicha declaración de voluntad se encuentra recogida en la Comunicación DE-IN-2024-0073, emitida por la Dirección Ejecutiva en fecha 20 de febrero de 2024 y notificada el 21 de febrero de 2024 al solicitante.

¹⁴ DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. "La impugnación de los Actos de Trámite en el Procedimiento Administrativo y la Queja". Perú: Revista Derecho & Sociedad, 2007, p.269.

¹⁵ Ibídem, p.269.



un acto administrativo que imposibilita la continuación del procedimiento administrativo sancionador, con lo cual se configura el supuesto de admisibilidad contemplado en el prealudido artículo 47 de la Ley núm. 107-13.

III. Análisis del medio planteado por el recurrente

41. En su recurso jerárquico, el señor José Francisco Gutiérrez Hierros solicita que la Comunicación DE-IN-2024-0073 sea revocada y, para sustentar esa conclusión, planteó (i) que el referido acto administrativo carece de motivación; y, (ii) que existe contradicción suficiente en la decisión¹⁶. A continuación se examinarán los argumentos planteados por el recurrente para fundamentar ese medio.

42. De manera concreta, el recurrente sostiene que el acto administrativo impugnado carece de motivación, sobre la base de que

Con esta motivación Procompetencia desconoce que el INTRANT por mandato de la ley 6317 en sus artículos 9 numerales 6 y 18; artículos 43, 50 y 55 es la institución encargada de otorgar las licencias de operaciones de transporte público y de pasajeros. En consecuencia, el no dar una respuesta pronta y motivada sobre la solicitud de licencia se considera una traba. La ley No. 42-08 General de Defensa de la Competencia establece en su artículo 13 indica (sic) que la instituciones reguladoras velaran (sic) porque no se establezcan trabas o interferencias indebidas a particulares (...) lo que ha hecho el INTRANT es una traba a la competencia y por ende procompetencia debe realizar la investigación solicitada y establecer consecuencias legales a dicha traba competitiva¹⁷

43. En adición a ello, el recurrente señala que

(...) no dar respuesta en el plazo legal es precisamente la traba para que el recurrente no pueda ejercer la libre empresa y competir en un mercado libre. Esta traba no es una posición dominante sino un serio obstáculo para el ejercicio de un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad¹⁸

44. Como se puede apreciar, la problemática jurídica que plantea el recurrente consiste en determinar si el acto administrativo impugnado está debidamente motivado, para lo cual se requerirá evaluar las razones que expuso la Dirección Ejecutiva al momento de emitir el acto administrativo objeto de cuestionamiento.

45. Sobre esta cuestión, lo primero que debe indicarse es que las garantías del debido proceso son plenamente aplicables a los procedimientos administrativos. Así lo corrobora

¹⁶ Véase el párrafo 5 de la instancia contentiva del Recurso Jerárquico, de fecha 06 de marzo de 2024, interpuesto por el señor José Francisco Gutiérrez Hierros ante el Consejo Directivo de Procompetencia.

¹⁷ *Ibidem*, párrafo 6, p.3.

¹⁸ *Ibidem*, párrafo 6, pp.3-4.



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*”.

46. Sobre la base de esta premisa, el Tribunal Constitucional ha reconocido¹⁹, en múltiples ocasiones, que los procedimientos administrativos están compuestos por un conjunto de garantías mínimas que debe ser respetadas para asegurar que la actuación administrativa no sea arbitraria; criterio que también ha sido refrendado²⁰ por este Consejo Directivo en su condición de órgano decisor.

47. 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.

48. 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 Comunicación DE-IN-2024-0073, también debe cumplir o satisfacer condiciones mínimas de motivación para evitar que la actuación administrativa sea arbitraria.

49. Aclarado lo anterior, y contrario a lo que plantea el recurrente, este Consejo Directivo considera que la Comunicación DE-IN-2024-0073 no carece de motivación; todo lo contrario, por medio del indicado acto administrativo la Dirección Ejecutiva exteriorizó cuáles fueron las razones jurídicas que la llevaron a concluir por qué no era posible ordenar el inicio de un procedimiento de investigación y, como consecuencia lógica de ello, acoger las demás pretensiones del recurrente.

50. El razonamiento jurídico de la Dirección Ejecutiva parte, en primer lugar, de la premisa de que, como el INTRANT es una institución de la Administración Pública dedicada a gestionar la rectoría nacional de la movilidad, el transporte terrestre, el tránsito y la seguridad vial, no puede ser considerado como un infractor de la Ley núm. 42-08 por la comisión de presuntas prácticas anticompetitivas, pues no realiza actividad económica alguna en los mercados de bienes y servicios, en tanto que no es un agente económico bajo las características enunciadas en el artículo 4, literal b), de la Ley núm. 42-08, que define Agente Económico como “*Toda persona o grupo de personas, físicas o jurídicas que participan en la actividad económica*”²¹.

¹⁹ Véanse las sentencias TC/0304/15, TC/0800/18 y TC/0271/21, entre otras

²⁰ Véase el párrafo 55 de la Resolución núm. 001-2024, dictada por el Consejo Directivo de Procompetencia en fecha 3 de enero de 2024.

²¹ Las negritas son nuestras.



51. Esta acepción de Agente Económico ha sido desarrollada en el numeral 1 del artículo 2 del Decreto núm. 252-20, que lo define como: “*Toda persona o grupo de personas, físicas o jurídicas que participan en la actividad económica y que compiten dentro de un mismo mercado relevante*”²².

52. Que en este mismo tenor, tal como indica la recurrida Dirección Ejecutiva, el INTRANT en su calidad de organismo rector de la política nacional de movilidad, transporte terrestre, tránsito y seguridad vial²³, asume el rol de ente regulador del mercado del transporte público terrestre de pasajeros; y este Consejo Directivo considera oportuno poner de relieve que dicho organismo ejerce esa función reguladora por medio del dictado de reglamentos y resoluciones, así como a través de la emisión de licencias de operación a favor de operadores públicos o privados²⁴. Por lo tanto, en ese mercado el INTRANT no opera como un agente económico, sino más bien como el ente regulador que se encarga de velar por que los agentes económicos que participan en él cumplan la normativa vigente²⁵.

53. En ese sentido, como el INTRANT no participa en la actividad económica relativa al transporte público terrestre de pasajeros compitiendo con otros operadores privados o públicos, es evidente que no puede ser considerado como un agente económico susceptible de incurrir en una práctica anticompetitiva en el indicado mercado; motivo por el cual, como bien apuntó la Dirección Ejecutiva en el acto administrativo impugnado, no procedía iniciar un procedimiento de investigación para determinar la existencia de conductas o prácticas anticompetitivas.

54. El recurrente entiende e insiste que el INTRANT sí ejerce una actividad económica por ser el ente encargado de otorgar las licencias de operaciones en materia de transporte público terrestre de pasajeros.

55. Sin embargo, contrario a lo que plantea el recurrente, conviene señalar que la autorización administrativa –*licencias expedidas por el Estado en favor de particulares para llevar a cabo una actividad*– es uno de los instrumentos clásicos de la regulación²⁶, pues a través del otorgamiento de la licencia –*título habilitante*– la Administración Pública –*en este caso el INTRANT*– interviene en el sector para verificar *ex ante* que el particular cumple las exigencias que impone la normativa vigente.

56. En esa dirección, el hecho de que el INTRANT sea el ente, legalmente encargado de

²² Las negritas son nuestras.

²³ Véanse los artículos 8 y 9.1 de la Ley núm. 63-17, de Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana.

²⁴ Véase el artículo 43 de la Ley núm. 63-17, de Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana.

²⁵ De conformidad con el artículo 30 de la Ley núm. 63-17, el transporte público terrestre de pasajeros es regulado por el Estado a través del INTRANT y los ayuntamientos.

²⁶ GAMERO CASADO y FERNÁNDEZ RAMOS, Eduardo y Severiano. Manual básico de derecho administrativo. Madrid: Editorial Tecnos, 2016, p.766.



expedir las licencias de operación para que los operadores públicos o privados puedan prestar el servicio de transporte público terrestre de pasajeros, en realidad es una evidencia de que es el ente regulador del sector, no un argumento válido para justificar su condición de agente económico.

57. Habiendo puesto de relieve que el INTRANT funge como ente regulador en el sector del transporte público terrestre de pasajeros, y no como un agente económico que compite en él, resulta evidente que el acto administrativo impugnado emplea las premisas jurídicas correctas para justificar su conclusión de no iniciar el procedimiento de investigación previsto en el artículo 36 de la Ley núm. 42-08.

58. Y es que, en efecto, dado que el INTRANT no ostenta la calidad de presunto responsable de haber incurrido en una práctica anticompetitiva, la solicitud de investigación originalmente formulada por el hoy recurrente no reunía los requisitos²⁷ que exige el artículo 37 de la Ley núm. 42-08 para las denuncias de parte interesada, así como el artículo 19 del Decreto núm. 252-20²⁸.

59. Por otro lado, el recurrente afirma que la no respuesta del INTRANT a su solicitud administrativa constituye una traba indebida que obstaculiza y lesiona su derecho a la libre empresa y a competir en ese sector.

60. Más aún, el recurrente sostiene que esa omisión configura una conducta de competencia desleal y de abuso de posición dominante. En ese sentido, requiere a este órgano que la declare como tal e inicie el procedimiento de investigación de esta conducta del INTRANT, a los fines de que se establezca medidas cautelares y sanciones en su contra por alegada violación al artículo 6 y al literal “ a “ del artículo 9 de la Ley Núm. 42-08 que refiere a la conducta anticompetitiva de abuso de posición dominante

61. Con independencia de que el INTRANT haya dado respuesta o no a la solicitud formulada por el hoy recurrente con miras a obtener la licencia de operación para prestar el servicio de transporte público terrestre de pasajeros (cuestión que no corresponde evaluar ante ProCompetencia, sino ante la jurisdicción contenciosa-administrativa) lo cierto es que, en todo caso, ello no configura una conducta de competencia desleal.

62. La competencia desleal es una práctica restrictiva de la libre competencia prevista a partir del artículo 10 de la Ley núm. 42-08 que, en cualquiera de sus modalidades, implica un acto o comportamiento realizado por un agente económico en el ámbito comercial o empresarial que resulta contraria a la buena fe y la ética comercial.

²⁷ En lo relativo a las denuncias de parte interesada, uno de los requisitos que exige el artículo 37 de la Ley núm. 42-08 es la identificación del presunto responsable, el cual debe ser señalado por el denunciante en su instancia.

²⁸ Que establece el reglamento de aplicación de la Ley núm. 42-08.



63. En este caso, lo que alega el recurrente es que un ente administrativo –*INTRANT*- no ha dado respuesta a una solicitud que formuló, lo cual no tiene nada que ver con un acto de competencia desleal, por no tratarse de una conducta llevada a cabo por un agente económico que resulte contraria a la buena fe y la ética comercial y que desvíe ilegítimamente la demanda de los consumidores en su provecho como agente competidor de un mercado.²⁹

64. Por el contrario, el alegato del recurrente, relativo a que el *INTRANT* no ha dado respuesta a su solicitud de otorgamiento de licencia de operación, en todo caso podría tratarse de un silencio administrativo³⁰; figura jurídica que no guarda relación con las prácticas anticompetitivas llevadas a cabo por agentes económicos en los mercados de bienes y servicios; por tanto no corresponde al Consejo Directivo pronunciarse respecto de las consecuencias jurídicas del silencio administrativo de la Administración, pues esto corresponde al Tribunal Superior Administrativo (TSA).

65. Este Consejo Directivo también pone de relieve que, en este caso, no se configura una práctica de abuso de posición dominante. Al respecto, se destaca que, tal y como se desprende de la lectura de los textos legales invocados por el recurrente, para que se configure esta práctica anticompetitiva de ejercicio abusivo de una posición dominante en el mercado, es preciso que la conducta cuestionada sea realizada por un agente económico, que compita en el mismo mercado relevante que el agente perjudicado, lo que no se configura en el presente caso por los motivos precedentemente expuestos.

66. Más aún, de la lectura del citado artículo 9 de Ley núm. 42-08 invocado por el recurrente, se evidencia que la determinación de la posición dominante se aplica a **empresas o conjuntos de empresas** en un mercado relevante. De ahí que, dado que *INTRANT* no califica como agente económico o empresa; y mucho menos ser un competidor del recurrente, no puede haber incurrido en un ejercicio abusivo de una posición de dominio inexistente configurado en el artículo 6 de la Ley núm. 42-08, argumentos que ha sido planteado con suficiente claridad por la Dirección Ejecutiva en el acto objeto del presente recurso.

67. La Dirección Ejecutiva estableció la improcedencia de ordenar un proceso de investigación en virtud de las disposiciones del artículo 37 de la Ley núm. 42-08, sobre la base de que (i) el *INTRANT* no es un agente económico; y, (ii) de que la conducta o práctica denunciada no constituye una de las conductas tipificadas en los artículos 5³¹, 6³², 10 y 11³³

²⁹ Véase el artículo 10 de la Ley núm. 42-08, General de Defensa de la Competencia.

³⁰ El concepto de silencio administrativo fue definido por el Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0564/18, como una "ficción jurídica que permite a las personas considerar acogida o desestimada una solicitud presentada a la Administración cuando esta última no responde expresamente a ello dentro del plazo legal o razonable".

³¹ Establece la prohibición de prácticas concertadas y acuerdos anticompetitivos.

³² Establece la prohibición de abuso de posición dominante.

³³ Define y enumera los actos de competencia desleal.



de la Ley núm. 42-08.

68. Conviene destacar que el alegato formulado por el recurrente, vinculado con la idea de que el INTRANT ha colocado una traba indebida que obstaculiza la libre competencia y lesiona su derecho a la libre empresa, no justifica la iniciación de un procedimiento administrativo sancionador ni la imposición de medidas cautelares en contra del INTRANT, ya que esa supuesta omisión administrativa no constituye una conducta tipificada por la Ley núm. 42-08, constitutiva de una práctica anticompetitiva sancionable, como sí lo son las prácticas concertadas y los acuerdos competitivos, el abuso de posición dominante y los actos de competencia desleal.

69. En virtud del principio de juridicidad, que rige la actuación de la Administración Pública y de lo dispuesto en el artículo 138 constitucional, no podría ni la Dirección Ejecutiva ni este órgano decisor investigar o sancionar conductas no tipificadas en la ley.

70. De lo anterior se deriva que, como la conducta en la que supuestamente incurrió el INTRANT no configura una práctica anticompetitiva tipificada como tal por la referida Ley 42-08, resulta evidente que la Dirección Ejecutiva no podía ordenar el inicio de un procedimiento de investigación para procurar la sanción de una conducta que no constituye una infracción administrativa en los términos de dicha ley.

71. De hecho, en materia de denuncia de parte interesada, la Ley núm. 42-08 no solo le exige al denunciante describir en qué consiste la práctica restrictiva de la competencia, sino que también lo obliga a indicar en su escrito de denuncia los elementos que configuren el tipo de práctica anticompetitiva, así como ofrecer pruebas que permitan acreditar su ocurrencia.

72. En esas atenciones, se rechaza la conclusión planteada por el recurrente relativa a que este Consejo Directivo declare el hecho “de no responder” en este caso, como una práctica constitutiva de traba u obstáculo para el ejercicio de la libre empresa y competencia libre en el mercado del transporte público de pasajeros, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente resolución.

73. En cuanto al alegato del recurrente, relativo a que el acto administrativo impugnado incurrió en una motivación contradictoria, sobre la base de que “*esta institución no tiene facultades y atribuciones para investigar sobre un trámite administrativo salvo si el trámite supone cargas burocráticas excesivas que se conviertan en obstáculo para el ejercicio del derecho a la libre empresa y para la competencia*”³⁴, este Consejo Directivo considera que no existe tal contradicción de motivos, toda vez que la Dirección Ejecutiva aclaró que ProCompetencia tiene la atribución de examinar si existe en la administración algún trámite

³⁴ Véase el parágrafo 6 de la instancia contentiva del Recurso Jerárquico, de fecha 06 de marzo de 2024, interpuesto por el señor José Francisco Gutiérrez Hierros ante el Consejo Directivo de Procompetencia.



complejo o altamente burocrático, acto jurídico estatal, ayuda estatal que genere barreras o distorsiones al mercado³⁵; atribuciones que se enmarcan en el ámbito de la abogacía de la competencia, que es un procedimiento muy distinto a las atribuciones de defensa de la competencia que ejerce la Dirección Ejecutiva, y en virtud del cual se llevan los procesos de investigación de las conductas anticompetitivas, que por las razones expuestas no aplican en este caso.

74. Es preciso aclarar, que el objetivo institucional de Procompetencia, de promover y garantizar la existencia de la competencia efectiva para incrementar la eficiencia económicas en los mercados de bienes y servicios³⁶, no solo se cumple a través de medidas represivas (facultad de defensa de la competencia), sino también a través del fomento de una cultura de libre competencia (facultad de promoción) y de la revisión *ex ante* y *ex post* de los actos jurídicos estatales susceptibles de lesionar o incidir negativamente en la libre competencia (facultad de abogacía).

75. En este caso, como bien apuntó la Dirección Ejecutiva, la solicitud formulada por el hoy recurrente no puede ser canalizada a través de la facultad de defensa de la competencia, ya que (i) el presunto responsable (INTRANT) no es un agente económico que compite en el mercado del transporte público terrestre de pasajeros y (ii) la conducta antijurídica en la que presuntamente incurrió el INTRANT no constituye una práctica restrictiva de la competencia. Dichas circunstancias imposibilitan la iniciación de un procedimiento administrativo sancionador, tal y como hemos establecido precedentemente.

76. La circunstancia de que no proceda, por las características del caso, la apertura de un proceso administrativo sancionador no significa en modo alguno, que ProCompetencia no tenga la facultad de ejercer abogacía de la competencia respecto de los órganos reguladores de mercados, pues los actos administrativos, políticas públicas y normativa en general que dimane de dichos órganos son susceptibles de ser examinadas y ser objeto de observaciones y recomendaciones que inviten al ente regulador adoptar las medidas correctivas que contribuyan a eliminar cualquier distorsión a la libre competencia en los mercados regulados, pero esta intervención en el ámbito de la abogacía de la competencia es muy diferente a la que implica un proceso administrativo sancionador.

77. De ahí que, en este caso, procede rechazar la conclusión formalmente vertida por el señor José Francisco Gutiérrez Hierros en su instancia recursiva, relativa a que este Consejo Directivo ordene en este caso un procedimiento de investigación, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de la presente resolución.

³⁵ De manera expresa, la Dirección Ejecutiva manifestó en su comunicación de respuesta que "(...) de conformidad con las disposiciones de los artículo 31, literal "n", así como los artículos 13 y siguientes de la Ley núm. 42-08, esta Comisión, a través del el ejercicio de sus atribuciones de abogacía de la competencia, tiene la facultad de examinar si existe en la Administración algún trámite complejo o altamente burocrático (...)".

³⁶ Véase el artículo 17 de la Ley núm. 42-08, General de Defensa de la Competencia.



78. En relación al pedimento del recurrente de que este Consejo Directivo adopte medidas cautelares y correctivas, así como la imposición de sanciones administrativas en contra del INTRANT, tal y como hemos establecido anteriormente³⁷, resulta evidente que, si no existen méritos jurídicos para ordenar el inicio de un procedimiento de investigación en contra del INTRANT, tampoco se pueden imponer medidas y sanciones en contra del INTRANT, ya que estas últimas son la consecuencia lógica de haber investigado e instruido el procedimiento administrativo sancionador, en tal sentido, se rechazan esas conclusiones vertidas por el recurrente, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de la presente resolución.

79. Todo lo anterior, bajo el entendido de que la Dirección Ejecutiva ha motivado correctamente su decisión ya que, no siendo el INTRANT un sujeto infractor de prácticas anticompetitivas y no configurarse, en consecuencia, ninguna de las conductas anticompetitivas previstas en la Ley núm. 42-08 susceptibles de investigación, ni reunirse los requisitos que debe contener una denuncia para dar curso a un proceso de investigación, no procede imponer en contra de la entidad denunciada las medidas cautelares o correctivas ni las sanciones previstas en el artículo 61 de la citada ley para quienes incurran en dichas prácticas.

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 Comunicación DE-IN-2024-0073, de fecha 20 de febrero del 2024, dictada por la Dirección Ejecutiva de Procompetencia, objeto del presente recurso jerárquico.

VISTOS: Los documentos que integran el expediente administrativo.

³⁷ Ver párrafo 58.



IV. Parte dispositiva

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

en ejercicio de sus facultades legales:


RESUELVE:

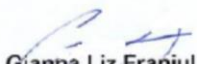
PRIMERO: **DECLARAR ADMISIBLE** el recurso jerárquico interpuesto por el señor **JOSÉ FRANCISCO GUTIÉRREZ HIERROS**, en fecha 06 de marzo de 2024, por cumplir con las condiciones legales requeridas para su admisibilidad.


SEGUNDO: **RECHAZAR** en cuanto al fondo el recurso jerárquico interpuesto por el señor **JOSÉ FRANCISCO GUTIÉRREZ HIERROS**, en fecha 06 de marzo de 2024, y, por vía de consecuencia, **CONFIRMAR** el acto administrativo impugnado (Comunicación DE-IN-2024-0073), dictado por la Dirección Ejecutiva en fecha 20 de febrero de 2024, por las razones esbozadas en el cuerpo de la presente resolución.

TERCERO: Se **ORDENA NOTIFICAR** una copia certificada de la presente resolución al señor **JOSÉ FRANCISCO GUTIÉRREZ HIERROS** (parte recurrente) 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 dieciséis (16) de abril del año dos mil veinticuatro (2024).


Maria 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

