

**DIRECCIÓN EJECUTIVA  
COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA  
(PRO-COMPETENCIA)**

**RESOLUCIÓN NÚM. DE-003-2024**

**REFERENCIA:** SOLICITUD DE SOBRESERIMIENTO DE LA INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN INICIADO MEDIANTE LA RESOLUCIÓN NÚM. DE-004-2023, DE FECHA 05 DE ABRIL DE 2023, PRESENTADA POR VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S. A.

La Dirección Ejecutiva de la **COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (PRO-COMPETENCIA)**, órgano instituido mediante Ley núm. 42-08, General de Defensa de la Competencia, del 16 de enero de 2008 y encargado de llevar a cabo investigaciones de oficio y/o denuncias por parte interesada sobre prácticas contrarias a la libre competencia, encabezado por su Directora Ejecutiva, licenciada Fior D'Aliza Alduey M., dominicana, mayor de edad, casada, titular de la cédula de identidad y electoral núm. 023-0099990-7, con domicilio legal en la sede oficial de **PRO-COMPETENCIA** en la calle Caonabo Núm. 33, Gascue, Santo Domingo, Distrito Nacional, República Dominicana; en el ejercicio de sus atribuciones legales, dicta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

<b>I. ANTECEDENTES.....</b>	<b>1</b>
<b>II. CUESTIONES PREVIAS SOBRE LA SOLICITUD .....</b>	<b>3</b>
<b>III. FUNDAMENTOS DE DERECHO.....</b>	<b>7</b>
<b>IV. PARTE DISPOSITIVA.....</b>	<b>12</b>

**I. ANTECEDENTES**

1. En fecha **21 de febrero de 2023**, la sociedad comercial **DEMERGE REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.S.** (en lo adelante, "**DEMERGE**"), depositó ante esta Dirección Ejecutiva de la **COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA** (en lo adelante, "**PRO-COMPETENCIA**") una instancia<sup>1</sup> con el asunto "*Denuncia por violación a la Ley núm. 42-08. Petición de inicio de investigación por comisión de conductas constitutivas de prácticas anticompetitivas convertidas y abuso de la posición dominante. Requerimiento de presentación de informe de instrucción, solicitud de requerimiento de*

<sup>1</sup> Comunicación identificada con el código de recepción núm. C-0094-2023, recibida en fecha 21 de febrero de 2023.



*adopción de medidas cautelares y persecución de imposición de sanciones administrativas*”, en contra de las sociedades comerciales **VISA INTERNACIONAL DOMINICANA, S.A.** (en lo adelante, “**VISA**”) y **MASTERCARD REPÚBLICA DOMINICANA, S.R.L.** (en lo adelante, “**MASTERCARD**”), 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.

2. Atendiendo a los elementos probatorios aportados por **DEMERGE** en su denuncia, y a los indicios razonables de la presunta comisión de abuso de posición dominante por parte de **VISA** en el mercado de procesamiento de pagos de transacciones con tarjetas bancarias para comercios extranjeros en la República Dominicana, en fecha **5 de abril de 2023** esta Dirección Ejecutiva ordenó, mediante Resolución núm. DE-004-2023,<sup>2</sup> el inicio de un procedimiento de investigación en el referido mercado, teniendo como sujeto investigado a dicho agente económico por la supuesta violación al artículo 6 literal “e” de la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08; mientras que con relación a **MASTERCARD**, esta Dirección Ejecutiva consideró improcedente la denuncia al no haber sido depositados por la denunciante elementos probatorios que permitieran inferir la comisión de prácticas restrictivas de la competencia por parte de dicha empresa.

3. Atendiendo a nuevos supuestos de hecho que configuran indicios de la comisión de posibles prácticas restrictivas por parte de la empresa **MASTERCARD DOMINICANA, S.A.** y tomando en cuenta las estimaciones de la cuota de mercado que, en conjunto con **VISA INTERNACIONAL DOMINICANA, S.A.**, posee dicha empresa en el mercado objeto de análisis, en fecha **3 de abril de 2024** esta Dirección Ejecutiva ordenó, mediante Resolución núm. DE-002-2024, la modificación de la resolución de inicio del procedimiento de investigación núm. DE-004-2023, en lo que respecta a la calificación legal de la conducta anticompetitiva investigada y a los agentes económicos presuntamente responsables para que, en lo adelante, se investigue el presunto abuso de posición dominante colectivo por parte de **MASTERCARD REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.** y **VISA INTERNACIONAL DOMINICANA, S.A.**, lo que, junto a otros hallazgos procesales suscitados en el marco de la instrucción del expediente administrativo, ameritó extender por un período de doce (12) meses el plazo de instrucción del procedimiento, al amparo de lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

4. En fecha **27 de mayo de 2024**, **VISA** depositó por ante este órgano instructor un “*Escrito de Contestación con motivo de la Resolución número DE-002-2024 rendida el 3 de abril de 2024*”, requiriendo de este órgano instructor lo siguiente:

PRIMERO: ADMITIR este escrito que contesta la Resolución número DE-002-2024, dictada el 3 de abril de 2024 por esa Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA) (y notificada el 5 de abril de 2024), sometido a su consideración por **VISA INTERNACIONAL DOMINICANA, S.A.**, porque ha sido presentado observando las formalidades procesales establecidas por la ley.

---

<sup>2</sup> Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA). Resolución núm. DE-004-2023 de fecha 5 de abril de 2023, que decide sobre la denuncia de fecha 21 de febrero de 2023 interpuesta por la sociedad comercial Demerge República Dominicana, S.A.S. contra las sociedades comerciales Visa International Dominicana, S.A. y Mastercard República Dominicana, S.R.L., por la supuesta comisión de prácticas concertadas y abuso de posición dominante, que podrían configurar una infracción a la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08.



SEGUNDO: HACER CONSTAR, formalmente, las advertencias de derecho antes expuestas, en relación con la Resolución número DE-002-2024, dictada el 3 de abril de 2024 por esa Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA).

TERCERO: COMPROBAR Y DECLARAR que VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A., el 20 de mayo de 2024, interpuso ante el Consejo Directivo de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA) un recurso jerárquico contra la Resolución número DE-002-2024, dictada el 3 de abril de 2024 por esa Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA), y, en consideración de los graves y estridentes vicios que afectan de nulidad el señalado acto administrativo, SOBRESEER, de manera provisional, el procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución número DE-004-2023 de 5 de abril de 2023, con la finalidad de evitar una posible contradicción de decisiones administrativas con su Superior Jerárquico, el Consejo Directivo de PROCOMPETENCIA.

CUARTO: VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A., se reserva el derecho de pronunciarse y formular alegaciones de fondo sobre el contenido de la Resolución número DE-002-2024, dictada el 3 de abril de 2024 por esa Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA), para ser planteadas en el momento procesal que corresponda, en caso de que no fuesen acogidos los pedimentos y conclusiones del Recurso Jerárquico interpuesto por ante el Consejo Directivo de PROCOMPETENCIA, en preservación del derecho de defensa de la impetrante.<sup>3</sup>

5. Considerando la petición realizada por **VISA** en su escrito de contestación a la Resolución núm. DE-002-2024 que procura que, sobre la base del recurso jerárquico interpuesto ante el Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA** en fecha 20 de mayo de 2024 -notificado por ese órgano a esta Dirección Ejecutiva en fecha 27 de mayo de 2024-, se ordene el “sobreseimiento” del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución número DE-004-2023 de 5 de abril de 2023, este órgano instructor emite la presente resolución, al tenor de los fundamentos jurídicos expuestos a continuación.

## II. CUESTIONES PREVIAS SOBRE LA SOLICITUD

6. La Constitución de la República Dominicana en su artículo número 69 establece como garantías a los derechos fundamentales la tutela judicial efectiva y el debido proceso, constituyendo estas garantías mínimas con las que son resguardados los derechos e intereses de las personas en el curso de procedimientos judiciales y administrativos.

7. La dimensión constitucional que supone el derecho al debido proceso y a la tutela judicial efectiva ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones estableciendo que:

“10.2.15. Para que se cumplan las garantías del debido proceso legal, es preciso que el justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva, pues el proceso no constituye un fin en sí mismo, sino el medio para asegurar, en la mayor medida posible, la tutela efectiva, lo que ha de lograrse bajo el conjunto de los instrumentos procesales que generalmente integran el debido proceso legal.

10.2.16. En ese sentido, la tutela judicial efectiva sólo puede satisfacer las exigencias

---

<sup>3</sup> Comunicación identificada con el código de recepción núm. C-0285-2024, recibida en fecha 27 de mayo de 2024.



constitucionales contenidas en el citado artículo 69 de la Constitución, si aparece revestida de caracteres mínimamente razonables y ausentes de arbitrariedad, requisitos propios de la tutela judicial efectiva sin indefensión a la que tiene derecho todo justiciable. (TC/0427/15 en TC/0208/21)”.

**8.** Que, como parte del derecho al debido proceso, se encuentra el deber de la Administración de motivar sus decisiones para evitar que de sus actos pueda derivarse alguna arbitrariedad en contra de las personas, pues,

“(…) La declaración de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a la Administración pública al dictado o emanación del acto administrativo es una exigencia del debido proceso y del derecho de defensa. Al consistir en una enunciación de los hechos y del fundamento jurídico que la administración pública tuvo en cuenta para emitir su decisión o voluntad, constituye un medio de prueba de la intencionalidad de ésta. Precisamente, por lo anterior es que la debida motivación del acto forma parte del debido proceso, puesto que “la notificación adecuada de la decisión que dicta la Administración y de los motivos en que ella se funde”, forma parte de esas garantías fundamentales. El principio general es la obligación de motivar todos los actos administrativos, dado que, dimana de la observación y aplicación de principio de legalidad por parte de los entes y órganos públicos. Desde la perspectiva del administrado, la motivación supone una mayor protección de sus derechos, puesto que, del cumplimiento efectivo de la obligación de motivar por parte de la respectiva administración depende que conozca los antecedentes y razones que justificaron el acto administrativo para efectos de su impugnación”.<sup>4</sup>

**9.** En ese tenor, la Administración está obligada a cumplir con las reglas de la debida motivación ya dispuestas por nuestro Tribunal Constitucional conforme al test de motivación<sup>5</sup> como garantía del derecho al debido proceso y la tutela judicial efectiva,<sup>6</sup> estándar que se aplica igualmente a los actos administrativos,<sup>7</sup> según las disposiciones de la Ley 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, que recoge como parte de los deberes del personal al servicio de la Administración Pública el de motivar adecuadamente las resoluciones administrativas,<sup>8</sup> así como la exigencia, a partir del principio de racionalidad,<sup>9</sup> de que los

<sup>4</sup> Sala Constitucional de Costa Rica. Voto No. 18472-06 de las 10:53 hrs. de 22 de diciembre de 2006.

<sup>5</sup> Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencias núm. TC/0009/13, TC/0017/13, TC/0187/13, TC/0077/14, TC/0082/14, TC/0319/14, TC/0351/14, TC/0073/15, TC/0503/15, TC/0384/15, TC/0044/16, TC/0103/16, TC/0124/16, TC/0128/16, TC/0132/16, TC/0252/16, TC/0376/16, TC/0440/16, TC/0451/16, TC/0454/16, TC/0460/16, TC/0517/16, TC/0551/16, TC/0558/16, TC/0610/16, TC/0696/16, TC/0030/17, TC/031/17, TC/0070/17, TC/0079/17, TC/0092/17, TC/0129/17, TC/0150/17, TC/0178/17, TC/0186/17, TC/0250/17, TC/0265/17, TC/0258/17, TC/0316/17, TC/0317/17, TC/0382/17, TC/0386/17, TC/0413/17, TC/0457/17, TC/0478/17, TC/0520/17, TC/0578/17, TC/0610/17.

<sup>6</sup> Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia núm. TC/0017/13, de fecha 20 de febrero de 2013, párr. f

<sup>7</sup> Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia núm. TC/0623/15, de fecha 18 de diciembre de 2015, párr. 10, lit. “q”; Sentencia núm. TC/0456/17, de fecha 26 de septiembre de 2017, párr. 11.12.

<sup>8</sup> Art. 6.2 Ley Núm. 107-13: Deberes del personal al servicio de la Administración Pública en el marco de las actuaciones y procedimientos administrativos. El personal al servicio de la Administración Pública, en el marco de las actuaciones y procedimientos administrativos que le relacionan con las personas, tendrá, entre otros, los siguientes deberes: 2. Motivar adecuadamente las resoluciones administrativas.

<sup>9</sup> Art. 3.4 Ley Núm. 107-13: Principio de racionalidad: Que se extiende especialmente a 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 con la buena gobernanza democrática; Art. 9: Requisitos de validez. Sólo se considerarán válidos los actos administrativos dictados por órgano competente, siguiendo el procedimiento establecido y respetando los fines previstos por el ordenamiento jurídico para su dictado. Párrafo II. La motivación se considerará un requisito de validez de todos aquellos actos administrativos que se pronuncien sobre derechos, tengan un contenido discrecional o generen gasto público, sin perjuicio del principio de racionalidad previsto en el Artículo 3 de esta ley.



actos de la Administración “(...) se fundamenten en una motivación y argumentación que sirva de base a la entera actuación administrativa (...)”.<sup>10</sup>

**10.** Empero, si bien la Administración está obligada a motivar sus actos administrativos, la misma debe responder a las consideraciones y peticiones que los solicitantes le someten, por lo que la Administración está obligada a valorar y pronunciarse sobre los argumentos y pruebas presentadas por los solicitantes, garantizando así un proceso transparente y justo, coligiendo que la obligación de motivar las decisiones administrativas no exime a los solicitantes de su deber de presentar argumentos fácticos y jurídicos que justifiquen sus pretensiones en virtud del principio de rogación o dispositivo, definido por nuestro Tribunal Constitucional como aquel que:

*(...) el cual está referido al criterio en el cual el proceso se construye sobre su existencia real y su objeto, a partir del libre poder de disposición de los sujetos jurídicos sobre sus derechos, cuya protección procuran ante la jurisdicción que los conoce, ejerciendo las actuaciones procesales que les reconoce la ley.*<sup>11</sup>

**11.** Que, el *principio dispositivo* ha sido vinculado jurisprudencialmente con la noción de “justicia rogada”, lo que obliga al organismo decisor a pronunciarse sobre las pretensiones que se encuentren en la instancia de que se trate y brindar los motivos necesarios al respecto, ya sea para acoger las mismas o rechazarlas,<sup>12</sup> contestándolas luego de valorar los presupuestos correspondientes a la naturaleza de la decisión, todo ello bajo pena de incurrir en la vulneración de las garantías de la tutela judicial efectiva al momento en que alguna de las pretensiones planteadas no fuera respondida con una solución que corresponda en derecho.<sup>13</sup>

**12.** En el caso que nos ocupa es necesario reflexionar sobre las cuestiones precedentemente expuestas, toda vez que, si bien las pretensiones de **VISA** respecto del sobreseimiento del procedimiento de instrucción han sido expresamente rogadas en el apartado petitorio o en la parte dispositiva de su instancia de contestación a la Resolución DE-002-2024,<sup>14</sup> no han sido mínimamente desarrolladas en términos procesales en el cuerpo de su escrito.

**13.** En efecto, la petición de sobreseimiento del procedimiento de investigación presentada por **VISA** se lee por primera y única vez en el petitorio “tercero” de la instancia depositada el 27 de mayo de 2024, recibida con el código de recepción C-0285-2024, el cual se limita a requerir a este órgano, tal como se ha hecho constar en los antecedentes de la presente resolución, lo siguiente:

*TERCERO: COMPROBAR Y DECLARAR que VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A., el 20 de mayo de 2024, interpuso ante el Consejo Directivo de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA) un recurso jerárquico contra la Resolución número DE-002-2024, dictada el 3 de abril de 2024 por esa Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-*

<sup>10</sup> Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana. Sentencia núm. 90, de fecha 20 de diciembre de 2019, párr. 12.

<sup>11</sup> Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia núm. TC/0284/15, de fecha 18 de septiembre de 2015, párr. “t”.

<sup>12</sup> Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana. Sentencia núm. 7, de fecha 30 de mayo de 2007, Boletín Judicial núm. 1158, p. 76.

<sup>13</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana. Sentencia núm. SCJ-PS-22-0434, de fecha 28 de febrero de 2022, párr. 48, 51.

<sup>14</sup> Comunicación identificada con el código de recepción núm. C-0285-2024, recibida en fecha 27 de mayo de 2024, p. 42.



COMPETENCIA), y, en consideración de los graves y estridentes vicios que afectan de nulidad el señalado acto administrativo, **SOBRESEER, de manera provisional, el procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución número DE-004-2023 de 5 de abril de 2023, con la finalidad de evitar una posible contradicción de decisiones administrativas con su Superior Jerárquico, el Consejo Directivo de PROCOMPETENCIA.**<sup>15</sup>

14. Que, sin mayores elementos que lo citado precedentemente para sustentar lo requerido, la solicitud de sobreseimiento de **VISA** se aparta por completo de los medios y argumentos contenidos en su contestación a la Resolución DE-002-2024 y aparece más como una solicitud aislada que carece de la exposición de los fundamentos que, en hechos y en derecho justifican por qué, a juicio de **VISA**, el procedimiento de investigación en el mercado de procesamiento de pagos con tarjetas bancarias para comercios extranjeros en la República Dominicana, iniciado mediante la Resolución número DE-004-2023 de 5 de abril de 2023, debe ser puesto en estado; lo que deja a la Administración en carentes condiciones para evaluar la validez y pertinencia de tal requerimiento.

15. Más aún, hay que resaltar que la solicitud de sobreseimiento de **VISA** se basa en el depósito de un recurso jerárquico por ante el Consejo Directivo de esta institución en fecha 20 de mayo de 2024, recurso de cuya existencia esta Dirección Ejecutiva tomó conocimiento únicamente al ser notificada en fecha 27 de mayo de 2024 por el Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA** para que presentara sus medios de defensa sobre el particular;<sup>16</sup> con lo cual, vale decir, al momento de ser apoderada de la solicitud de sobreseimiento de **VISA**, esta Dirección Ejecutiva no solo no contaba con los argumentos que, a juicio de **VISA**, motivaban su solicitud, sino que además, al no haber sido depositado por ante esta Dirección Ejecutiva siquiera copia del recurso jerárquico previamente interpuesto, carecía del conocimiento de la acción que le daba sustento a la solicitud de la que estaba siendo apoderada.

16. Sobre esto último cabe llamar brevemente la atención pues, si bien esta Dirección Ejecutiva reconoce que el derecho a la buena administración comprende el derecho de las personas "(...) a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración Pública o que versen sobre hechos no controvertidos o no relevantes"<sup>17</sup>, con lo cual, en última instancia habría de procurar tomar conocimiento del citado recurso jerárquico a través del Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA**; también reconoce que el depósito de los documentos que sustentan y acompañan cualquier solicitud presentada ante la Administración, como en este caso lo era el recurso jerárquico presentado por **VISA**, es considerado como un acto de buena fe procesal que permite a la Administración estar en condiciones de valorar sin dilaciones la pertinencia de lo sometido a su escrutinio.

17. En todo caso, lo hasta ahora expuesto evidencia que la solicitud de sobreseimiento presentada por **VISA** carece de los elementos de hecho y de derecho que justifiquen la procedencia de dicha petición, lo que deja a este órgano instructor en precarias condiciones para ponderarla pues, como se ha mencionado previamente, muy a pesar de la obligación que tiene esta Dirección Ejecutiva de dar respuesta a las cuestiones planteadas por la parte solicitante bajo pena de incurrir en insuficiencia argumentativa y violación al deber de

<sup>15</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>16</sup> Comunicación núm. CD-IN-2024-0241, de fecha 27 de mayo de 2024.

<sup>17</sup> Art. 4.7, Ley núm. 107-13.



motivación;<sup>18</sup> dicha obligación se relaciona, en gran medida, con el deber del solicitante de presentar “*Los hechos, razones y petición en que se concrete la solicitud, así como los documentos que se juzguen convenientes para precisar o completar dicha petición*”<sup>19</sup> y que permitan una adecuada valoración por parte de la Administración.

18. Más allá de lo argumentado anteriormente, y a pesar de que la solicitud de **VISA** no ha trasladado los argumentos y pruebas que sustenten su petición, esta Dirección Ejecutiva procederá a pronunciarse sobre el particular al tenor de los fundamentos de derecho expuestos a continuación, considerando que el asunto procesal de que se trata pretende afectar significativamente la continuidad del procedimiento de investigación.

### III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

19. Esta Dirección Ejecutiva está a llamada a resolver si procede sobreseer el procedimiento de investigación en el mercado de procesamiento de pagos con tarjetas bancarias para comercios extranjeros en la República Dominicana, iniciado mediante la Resolución número DE-004-2023 de 5 de abril de 2023, hasta tanto el Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA** decida sobre un recurso jerárquico interpuesto por **VISA** en fecha 20 de mayo de 2024, en contra de la Resolución núm. DE-002-2024, dictada por esta Dirección Ejecutiva.<sup>20</sup>

20. En ese sentido, previo a ponderar y esgrimir los argumentos que motivan la improcedencia en ordenar o disponer el sobreseimiento del procedimiento de investigación en cuestión como ha sido solicitado por **VISA**, conviene realizar ciertas precisiones sobre la figura del sobreseimiento y su carácter eminentemente jurisdiccional, así como también sobre la eficacia de los actos dictados por la Administración, y la aplicabilidad de los principios del procedimiento administrativo en el caso de marras.

21. En lo que respecta al sobreseimiento, esta es una figura jurídica de carácter jurisdiccional que, si bien no ha sido diseñada legalmente por nuestra normativa en términos estrictos, ha sido objeto de construcción e interpretación jurisprudenciales a lo largo del tiempo, siendo una de las definiciones más precisas sobre su significado y alcance la establecida por nuestra Suprema Corte de Justicia en su línea de criterio constante, que define el sobreseimiento como “*(...) una sentencia preparatoria, que en nada prejuzga el fondo del asunto, pues no deja presentir la opinión del tribunal, dictada para poner la litis en estado de recibir fallo*”.<sup>21</sup>

22. En ese sentido, nuestra Corte de casación ha validado que existen escenarios en los que el sobreseimiento opera como condición imperativa u obligatoria, en cuyo caso la normativa debe de definir, de manera expresa, el escenario o casuística jurídica en el que

---

<sup>18</sup> Consejo Directivo de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA). RESOLUCIÓN NÚM. 001-2024, de fecha 3 de enero de 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 Dirección Ejecutiva mediante la cual se conoció 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., párr. 65-66.

<sup>19</sup> Art. 23.3, Ley núm. 107-13.

<sup>20</sup> Comunicación identificada con el código de recepción núm. C-0272-2024, recibida en fecha 20 de mayo de 2024.

<sup>21</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana. Sentencia núm. 19, de fecha 2 de octubre del 2013; Sentencia núm. 23, de fecha 11 de septiembre del 2013; Sentencia núm. 203, de fecha 24 de mayo del 2013; Sentencia núm. 2, de fecha del 5 de octubre de 2016; Sentencia núm. 98, de fecha 19 de octubre de 2016.



debe de ordenarse la medida procesal; así como otros en los que el órgano decisor ejerce su poder facultativo para disponer de su apreciación y sana crítica a la hora de decidir sobre la procedencia o no de la medida, ejerciendo en estos casos un poder de apreciación discrecional que implica una mayor evaluación sobre la influencia que podría tener la circunstancia sobre la que se fundamenta el sobreseimiento en la anulabilidad de la decisión cuya suspensión se pretende.<sup>22</sup>

**23.** Asimismo, ha dejado establecido que *“desde el punto de vista estrictamente procesal el sobreseimiento es una modalidad de suspensión, generalmente por tiempo indefinido, (...), salvo que el tribunal pueda apreciar un tiempo determinado.”*<sup>23</sup> De manera que, este tipo de medida jurisdiccional pretende generar efecto suspensivo y condicional a la instancia de que se trate, colocando la misma en estado de pausa hasta tanto su condición suspensiva sea agotada, condición que dependerá de la resolución de una segunda instancia directamente influyente en la primera, tal y como lo explica nuestra Suprema Corte de Justicia al establecer que esta figura surte efecto, *“(...) cuando existen entre dos demandas relaciones tales que la solución que se dé en una de ellas habrá de influir necesariamente en la solución de otra.”*<sup>24</sup>

**24.** En efecto, *“procede sobreseer o suspender la instrucción de un caso cuando existe otra demanda en un tribunal distinto, basada en el mismo hecho y cuya solución puede determinar o influir seriamente en la primera; o en ocasión de una cuestión prejudicial, es decir, cuando un punto de derecho debe ser juzgado por otra jurisdicción distinta a la que conoce el asunto principal.”*<sup>25</sup>

**25.** En la especie, **VISA** ha presentado ante este órgano una solicitud de sobreseimiento del procedimiento de instrucción en curso sobre la base del recurso jerárquico interpuesto por ante el Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA**, que a su vez pretende la revocación y/o anulación de la decisión DE-002-2024 de esta Dirección Ejecutiva, que modificó la Resolución de inicio núm. DE-004-2023 en lo que respecta al plazo de instrucción y a la calificación legal de la conducta investigada.

**26.** Según lo expuesto por **VISA** en su escrito de contestación a la Resolución núm. DE-002-2024, su solicitud de sobreseimiento se sustenta en el peligro de que existan decisiones administrativas contradictorias entre el Consejo Directivo y esta Dirección Ejecutiva, cuestión que sucedería si, al tiempo que esta Dirección Ejecutiva se encuentre presentando acto conclusivo sobre el procedimiento de instrucción en cuestión, el Consejo Directivo decide acoger el recurso jerárquico de **VISA** y ordenar la revocación de la decisión núm. DE-002-2024.

**27.** Sin embargo, es virtualmente imposible que en la especie se produzcan decisiones contradictorias, toda vez que el plazo con que cuenta esta Dirección Ejecutiva para emitir su decisión excede ventajosamente el plazo que tiene el Consejo Directivo para pronunciarse sobre el recurso de **VISA**. En concreto, según lo establecido en la propia Resolución núm. DE-002-2024 hoy atacada, esta Dirección Ejecutiva tiene hasta el 5 de

<sup>22</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana. Sentencia núm. SCJ-PS-22-0159, de fecha 31 de enero de 2022, p. 6.

<sup>23</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana. Sentencia núm. SCJ-PS-22-0159, de fecha 31 de enero de 2022.

<sup>24</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana. Sentencia de fecha 13 de octubre de 1999, Boletín Judicial núm. 1067, pp. 197-208.

<sup>25</sup> Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana, Sentencia núm. 19, del 9 de noviembre de 2012, Boletín Judicial núm. 1224, pp. 754-764.



abril de 2025 para presentar su decisión, mientras que el Consejo Directivo tiene un plazo de 30 días hábiles contados a partir del 20 de mayo de 2024 para decidir el recurso interpuesto por **VISA**; lo que quiere decir que, para el momento en que este órgano se encuentre en condiciones de presentar su acto conclusivo sobre la instrucción del procedimiento de investigación contará indefectiblemente con el dictamen del órgano superior jerárquico; por lo que no existe tal riesgo de contradicción de decisiones administrativas como lo ha sugerido **VISA** en su escrito de contestación.

**28.** En efecto, si bien lo que decida el Consejo Directivo sobre el recurso jerárquico de que se encuentra apoderado puede incidir en el desarrollo y continuidad del procedimiento de instrucción que lleva a cabo este órgano, no existe en la especie un solapamiento entre los tiempos de la acción pretendida por **VISA** y el plazo de instrucción con que cuenta esta Dirección Ejecutiva, que amerite que el carácter propiamente progresivo de la instrucción del procedimiento se vea suspendido por el recurso interpuesto por **VISA**.

**29.** En adición a lo recientemente razonado, debe recordarse que las normas que rigen el procedimiento administrativo reconocen la ejecutoriedad y eficacia de los actos administrativos válidamente dictados desde el momento de su emisión, según lo disponen los artículos 11 y 12 de la Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo:

*Artículo 11. Efectos de los actos administrativos. Los actos administrativos válidamente dictados, según su naturaleza, serán ejecutivos y ejecutorios cuando se cumplan sus condiciones de eficacia, en los términos de la ley.*

*Artículo 12. Eficacia de los actos administrativos. Los actos administrativos que otorguen beneficios a las personas se entienden eficaces a partir de la fecha de su emisión. La eficacia de los actos que afecten desfavorablemente a terceros requerirá la notificación a los interesados del texto íntegro de la resolución y la indicación de las vías y plazos para recurrirla. La Administración deberá acreditar el intento diligente de notificación en el lugar indicado por el interesado antes de dar por cumplido este trámite.*

**30.** En ese sentido, la Resolución núm. DE-002-2024 goza de carácter ejecutorio y de presunción de eficacia desde el momento en que fue emitida y válidamente notificada al agente económico hoy solicitante, **VISA**, sin que la sola interposición de un recurso jerárquico como el intentado por **VISA** pueda suspender los efectos de dicho acto administrativo, tal como lo consagra el artículo 49 de la citada Ley núm. 107-13, que relata la ausencia de efecto suspensivo de los recursos, en los términos siguientes: “*Salvo disposición legal expresa en contrario, la interposición de los recursos administrativos no suspenderán en principio la ejecución del acto impugnado.*”

**31.** Así las cosas, el hecho de que el recurso jerárquico intentado por **VISA** se encuentre pendiente de decisión por ante el Consejo Directivo no hace suspender los efectos de la Resolución núm. DE-002-2024, válidamente emitida por esta Dirección Ejecutiva y debidamente notificada al agente económico en cuestión, que ordenó la continuación de la instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante Resolución DE-004-2023, en razón de la ampliación del plazo de instrucción dictada al amparo del artículo 20 de la Ley núm. 107-13; por consiguiente, se impone la continuación del procedimiento de investigación en curso, conforme las reglas dispuestas para ello en la Ley núm. 42-08 y en la Ley núm. 107-13.



**32.** Destacar que, en consonancia con las disposiciones de la Ley núm. 107-13, el artículo 59 de la Ley núm. 42-08 establece que los actos emanados de los órganos de **PRO-COMPETENCIA** –dígase, la Dirección Ejecutiva y el Consejo Directivo– son de obligado cumplimiento y ejecución inmediata, a menos que se haya dictado la suspensión del acto recurrido, lo que refuerza el criterio de que la Resolución núm. DE-002-2024, dictada por esta Dirección Ejecutiva, debe ser ejecutada de manera inmediata y obligatoria, toda vez que, en la especie no ha mediado ninguna suspensión formal de los efectos de dicho acto administrativo.

**33.** En efecto, la única manera en que las consecuencias jurídicas derivadas de dicha Resolución podrían ser suprimidas de manera temporal y condicional es mediante la suspensión administrativa de sus efectos, lo que debe ocurrir en congruencia con las disposiciones del artículo 50 de la Ley 107-13, que establece que *“El órgano administrativo ante el cual se recurra un acto administrativo podrá, de oficio o a petición de parte, acordar la suspensión de los efectos del acto recurrido en el caso de que su ejecución pudiera causar grave perjuicio al interesado, o si la impugnación se fundamentare en la nulidad de pleno derecho del acto (...)”*, cuestión que, en el presente caso, **VISA** no ha solicitado en su recurso ante el Consejo Directivo ni dicho órgano ha ordenado de oficio; por lo que se reitera el carácter ejecutorio de la Resolución DE-002-2024 y la legalidad y pertinencia de continuar con la instrucción del procedimiento de investigación, en contraposición a la solicitud de sobreseimiento realizada por **VISA**.

**34.** De lo hasta ahora expuesto se deduce que la solicitud de sobreseimiento presentada por **VISA** no solo carece de fundamentos procesales adecuados, sino que también adolece de aplicación en el marco de los procedimientos administrativos, al contravenir las disposiciones legales que establecen la obligatoriedad y la ejecución inmediata de los actos administrativos emanados por la Administración, como lo es la Resolución núm. DE-002-2024 dictada por esta Dirección Ejecutiva.

**35.** Es que, si bien es innegable que la figura del sobreseimiento, construida en la bitácora jurisprudencial civil dominicana ha sido replicada en el espectro competencial de lo contencioso-administrativo –tal y como fueran reconocidas ciertas circunstancias o causales de sobreseimiento en la anterior Ley 1494, del 2 de Agosto de 1947, que instituyó la Jurisdicción Contencioso-Administrativa–, no menos cierto es que las normas vigentes en cuanto al procedimiento administrativo hacen improcedente la aplicación de esta figura jurídica en el marco de los procedimientos administrativos como el de la especie.

**36.** En todo caso, cabe reflexionar sobre la finalidad que persigue el procedimiento de instrucción seguido por esta Dirección Ejecutiva, para lo cual es necesario comprender que la Administración, al actuar en el marco de sus competencias y con sujeción a la Ley, debe siempre velar por la eficiencia, la transparencia y la protección de los intereses generales, siendo un hecho no controvertido que las disposiciones contenidas en la Ley 42-08 son de orden público según su artículo 1, por cuanto que el sobreseimiento de un procedimiento sancionador en materia de libre competencia que ya ha sido válidamente iniciado, sustentado en indicios razonables de conductas anticompetitivas, y extendido en su plazo máximo de instrucción conforme a derecho según la Resolución núm. DE-002-2024, significaría no solo la inercia injustificada del proceso cuyas circunstancias ameritan, precisamente, mayor margen de investigación, sino también un posible menoscabo a la propia estrategia de investigación, la irrupción en la recolección de elementos probatorios esclarecedores de los hechos suscitados y, en esencia, el detrimento al cumplimiento de los objetivos de la Ley 42-08.



**37.** En ese tenor, este órgano instructor debe recordar que la continuación del proceso de investigación a partir del carácter ejecutorio inmediato de la Resolución núm. DE-002-2024 debe entenderse como una medida que pretende proteger la investigación y la credibilidad de la decisión que tomará la Dirección Ejecutiva a la hora de poner fin al procedimiento sancionador conforme el artículo 43 de la Ley 42-08, pues de lo contrario, proceder con el sobreseimiento de la instancia bajo las condiciones anteriormente puestas en evidencia, sentaría un precedente perjudicial y contrario a derecho en materia de competencia, comprometiendo así la función esencial de este organismo en la defensa de un mercado justo y competitivo.

**38.** Por todo lo antes expuesto, la solicitud de sobreseimiento del procedimiento de investigación en el mercado de procesamiento de pagos con tarjetas bancarias para comercios extranjeros en la República Dominicana, iniciado mediante la Resolución número DE-004-2023 de 5 de abril de 2023 presentada por **VISA** es improcedente en cuanto a derecho, dado que no se cumplen las condiciones jurídicas esenciales que justificarían su aplicación según la normativa vigente, conclusión que no solo se deriva de una lectura estricta de los textos legales pertinentes, sino también de una interpretación sistemática y teleológica que considera el propósito general de la regulación del procedimiento administrativo y la coherencia del sistema jurídico, decisión que se hará constar en la parte dispositiva de la presente resolución.

**VISTA:** La Constitución de la República Dominicana, proclamada en fecha 13 de junio de 2015 (G. O. 10805, de fecha 14 de junio de 2015);

**VISTA:** La Ley núm. 13-07, de fecha 17 de enero de 2007, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo (G. O. 10409, de fecha 6 de febrero de 2007);

**VISTA:** La Ley núm. 42-08, de fecha 16 de enero de 2008, de defensa de la competencia (G. O. 10458, de fecha 18 de enero de 2008);

**VISTA:** La Ley núm. 107-13, de fecha 6 de agosto de 2013, sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración y de procedimiento administrativo (G. O. 10722, de fecha 8 de agosto de 2013);

**VISTO:** El Decreto núm. 252-20, de fecha 15 de julio de 2020, que establece el Reglamento de Aplicación de la Ley No. 42-08, General de Defensa de la Competencia (G. O. 10979, de fecha 16 de julio de 2020);

**VISTO:** El "*Escrito de Contestación con motivo de la Resolución número DE-002-2024 rendida el 3 de abril de 2024*", depositado por **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S. A.** en fecha 27 de mayo de 2024 por ante la Dirección Ejecutiva de la **COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (PRO-COMPETENCIA)** y marcado con el núm. C-0285-2024;

**VISTA:** La comunicación núm. CD-IN-2024-0241, de fecha 27 de mayo de 2024, mediante la cual el Consejo Directivo notifica a la Dirección Ejecutiva el recurso jerárquico, de fecha 20 de mayo de 2024, interpuesto por **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S. A.** en contra de la Resolución núm. DE-002-2024, dictada por la Dirección Ejecutiva, y;



**VISTO:** El Recurso Jerárquico contra la Resolución Núm. DE-002-2024 de la Dirección Ejecutiva, depositado por **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S. A.** en fecha 20 de mayo de 2024 por ante el Consejo Directivo de la **COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (PRO-COMPETENCIA)** y marcado con el núm. C-0272-2024,

#### IV. PARTE DISPOSITIVA

**LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (PRO-COMPETENCIA),  
EN EJERCICIO DE SUS FACULTADES LEGALES,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO: RECHAZAR** la solicitud de sobreseimiento del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-004-2023, de fecha 5 de abril de 2023, realizada por **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S. A.** en su Escrito de Contestación a la Resolución núm. DE-002-2024, por las razones expuestas en el cuerpo de la presente resolución.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** la presente resolución a **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S. A.** y al **CONSEJO DIRECTIVO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (PRO-COMPETENCIA)**, así como **ORDENAR** su publicación en el portal web que esta institución mantiene en la Internet.

**TERCERO: INFORMAR** que la presente resolución es recurrible en el plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir de su notificación, mediante un recurso de reconsideración por ante esta Dirección Ejecutiva, un recurso jerárquico por ante el Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA** o un recurso contencioso administrativo por ante el Tribunal Superior Administrativo (TSA).

Dada en la ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, capital de la República Dominicana, a los veinticinco (25) días del mes de junio del año dos mil veinticuatro (2024).



**Fior D'Aliza Alduey Mercedes**  
Directora Ejecutiva

