

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

RESOLUCIÓN NÚM. 008-2024

QUE DECIDE EL RECURSO JERÁRQUICO INTERPUESTO POR VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A., EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN NÚM. DE-002-2024, DICTADA POR LA DIRECCIÓN EJECUTIVA EN FECHA 03 DE ABRIL DE 2024.

El Consejo Directivo de la **COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA** (en lo adelante “**Procompetencia**”), compuesto por **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	4
II. Consideraciones preliminares de Derecho	8
A. Evaluación de la competencia del Consejo Directivo	9
B. Sobre la admisibilidad del recurso	10
i) En cuanto al plazo de interposición	10
ii) Otras causas legales de admisibilidad del recurso jerárquico	11
III. Análisis de los medios planteados por la recurrente	14
IV. Parte dispositiva	32



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 la sociedad comercial VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A. (en lo adelante “La recurrente o por su nombre completo”), en contra de la Resolución núm. DE-002-2024 (en lo adelante “El acto administrativo recurrido o por su nombre completo”), emitida por la Dirección Ejecutiva en fecha 03 de abril de 2024.

A. Fase de inicio del procedimiento de investigación

1. En fecha 21 de febrero de 2023, la sociedad comercial Demerge República Dominicana, S.A.S. 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”*.
2. La indicada denuncia se dirigió en contra de las empresas Visa International Dominicana, S.A. y Mastercard República Dominicana, S.A., 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 núm. 42-08, General de Defensa de la Competencia.
3. 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 en fecha 05 de abril de 2023 la Resolución núm. DE-004-2023.
4. A través de la referida resolución, la Dirección Ejecutiva desestimó por improcedentes los argumentos y alegaciones consignados en el escrito de denuncia depositado por la sociedad comercial Demerge República Dominicana, S.A.S., en lo que concierne a la supuesta comisión de las siguientes conductas anticompetitivas: 1) prácticas concertadas o acuerdos anticompetitivos por parte de Visa International Dominicana, S.A. y Mastercard República Dominicana, S.A., de acuerdo a lo establecido en el literal “e” del artículo 5 de la Ley núm. 42-08; 2) Abuso de posición dominante por parte de Mastercard República



Dominicana, S.A., de acuerdo a lo establecido en el artículo 6, literales “e” y “f” de la Ley núm. 42-08; y, 3) Abuso de posición dominante por parte de Visa International Dominicana, S.A., de acuerdo a lo establecido en el literal “f” del artículo 6 de la Ley núm. 42-08; por los mismos no estar fundamentados documentalmente y con suficientes argumentos que demuestren las aseveraciones o permitan inferir la existencia de indicios razonables de violación a los mencionados artículos¹.

5. Además, por medio de la referida Resolución núm. DE-004-2023, la Dirección Ejecutiva ordenó el inicio de un procedimiento de investigación en el mercado de procesamiento de pagos con tarjetas bancarias para comercios extranjeros en la República Dominicana, sobre la base de que existían indicios razonables de la realización de prácticas de abuso de posición dominante por parte de la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A.
6. De manera concreta, el órgano instructor estableció que existían indicios razonables de que la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A. probablemente incurrió 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 Competencia².
7. Además de haber ordenado el inicio del procedimiento de investigación, la Dirección Ejecutiva adoptó un conjunto de medidas cautelares ³ para asegurar el normal funcionamiento del servicio de subadquirencia transfronteriza y del modelo de procesamiento de pagos conocido como “Agente de Recolección Local”.
8. 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 República Dominicana, S.A.S. 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.
9. A propósito de esa solicitud de reiteración de medidas cautelares, incoada por Demerge República Dominicana, S.A.S., la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A. depositó, en fecha 05 de octubre de 2023, un escrito de oposición a dicha solicitud.

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

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

³ Véase el dispositivo cuarto de la Resolución núm. 004-2023, de fecha 05 de abril de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de Pro-Competencia.



- 10.** En ese contexto procesal, la Dirección Ejecutiva dictó, en fecha 10 de octubre de 2023, la Resolución núm. DE-008-2023, por medio de la cual acogió la solicitud de reiteración de medidas cautelares incoada por la sociedad comercial Demerge República Dominicana, S.A.S. y, por vía de consecuencia, ratificó las medidas cautelares adoptadas en la Resolución núm. DE-004-2023.
- 11.** No conforme con el contenido de la Resolución núm. DE-008-2023, la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A. interpuso en fecha 23 de noviembre de 2023 un recurso jerárquico ante el Consejo Directivo de Pro-Competencia.
- 12.** Apoderado de ese recurso administrativo, el Consejo Directivo de Pro-Competencia dictó en fecha 03 de enero de 2024 la Resolución núm. 001-2024, por medio de la cual acogió el recurso jerárquico interpuesto por la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A. y, por vía de consecuencia, revocó la Resolución núm. DE-008-2023.
- 13.** En líneas generales, el Consejo Directivo de Pro-Competencia fundamentó su decisión de revocar la Resolución núm. DE-008-2023 en la siguiente premisa: la Dirección Ejecutiva no expuso las razones en virtud de las cuales rechazó los medios planteados por la sociedad Visa International Dominicana, S.A. en su escrito de oposición, la Resolución núm. DE-008-2023 es inválida por carecer de una debida motivación⁴.
- 14.** Al aproximarse la fecha en la cual el plazo máximo de duración de la fase del procedimiento de investigación se iba a vencer, la Dirección Ejecutiva emitió en fecha 3 de abril de 2024 la Resolución núm. DE-002-2024 (objeto del presente recurso), a través de la cual dispuso (i) una prórroga de 12 meses, contados a partir del vencimiento del plazo previsto en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08, para la instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. 004-2023; y, (ii) la modificación y ampliación de la Resolución 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, los agentes económicos sujetos al procedimiento de investigación sean Visa International Dominicana, S.A. y Mastercard República Dominicana, S.A.

B. Procedimiento ante este Consejo Directivo

- 15.** Inconforme con la decisión adoptada en la Resolución núm. DE-002-2024, la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A. interpuso por ante el Consejo Directivo de Pro-Competencia un recurso jerárquico en fecha 20 de mayo de 2024.
- 16.** Mediante el referido recurso administrativo, la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A. procura lo siguiente:

⁴ Véase el párrafo 71 de la Resolución núm. 001-2024, de fecha 03 de enero de 2024, dictada por el Consejo Directivo de Pro-Competencia.



PRIMERO: DECLARAR, en cuanto a la forma, **ADMISIBLE** el presente recurso jerárquico interpuesto por la entidad **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.**, por haber sido interpuesto cumpliendo los requisitos procesales establecidos por la ley.

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, este **recurso jerárquico**, interpuesto por la entidad **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.**, el **20 de mayo de 2024**, contra la **Resolución número DE-002-2024**, dictada el **3 de abril de 2024** por la **Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA)** y notificada el **5 de abril de 2024**, por una cualquiera o todas en su conjunto de las razones antes expuestas y con base a los pedimientos que se individualizan más adelante, en conclusiones principales, subsidiarias y más subsidiarias, a saber:

DE MANERA PRINCIPAL

(A).- DECLARAR la incompetencia en razón de la materia (*ratione materiae*) de la Dirección Ejecutiva de la **Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA)** para conocer sobre el conflicto que se ha generado entre **DEMERGE República Dominicana, S.A.S.** y la entidad **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.**, de conformidad con las disposiciones contenidas en el artículo 55 de la Ley Orgánica de Administración Pública, número 247-12, y el artículo 3 de la Ley número 834 del 15 de julio de 1978 (por ser el derecho común), puesto que el mismo versa sobre la aplicación de las condiciones contenidas en las **Normas de Funcionamiento del Sistema de Pago VISA** validadas **por el Banco Central de la República Dominicana y aprobadas por la Junta Monetaria y Financiera, mediante la Resolución adoptada por la Junta Monetaria, dictada el 20 de abril de 2023**; por lo que su análisis y resolución es de la exclusiva competencia de la (sic) autoridades que regulan el sistema Monetario y Financiero nacional y, en consecuencia, **REVOCAR** el acto administrativo impugnado.

DE MANERA SUBSIDIARIA, Y PARA EL HIPOTÉTICO E IMPROBABLE CASO DE QUE EL MEDIO DE INCOMPETENCIA ANTES PLANTEADO NO SEA ACOGIDO

(B).— REVOCAR, con todas sus consecuencias de derecho, el **acto administrativo** identificado como **Resolución número DE-002-2024** de 3 de abril de 2024, de la **Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (COMPETENCIA)** y notificado el 5 de abril de 2024, de conformidad con las disposiciones legales contenidas en el artículo 14 de la **Ley número 107-13, sobre los derechos y deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública**; por haber sido dictada inobservando completamente del procedimiento establecido por la ley e incurriendo en infracciones sancionadas expresamente con nulidad (caducidad) por la Ley General de Defensa de la Competencia, número 42-08; en consecuencia, **DECLARAR** la caducidad del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución número DE-004-2023, del 5 de abril de 2023, por el transcurso del tiempo establecido en el artículo 57 de la Ley número 42-08, sin que la **Dirección Ejecutiva** haya emitido un informe de instrucción o una resolución de desestimación como resultado del mismo, condiciones que configuran la caducidad de dicho procedimiento de investigación, de conformidad con las disposiciones del artículo 57 de la Ley número 42-08 y el artículo 38 de la Ley número 107-13.

DE MANERA MÁS SUBSIDIARIA Y PARA EL HIPOTÉTICO CASO EN QUE LA NULIDAD PLANTEADA PREVIAMENTE SEA RECHAZADA



(C).- REVOCAR, con todas sus consecuencias de derecho, el **acto administrativo** identificado como **Resolución número DE-002-2024** de 3 de abril de 2024, de la **Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA)** y notificado el 5 de abril de 2024, por resultar del Procedimiento de Investigación iniciado mediante la Resolución número DE-004-2023 en contra de **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.**, de conformidad con las disposiciones legales contenidas en el artículo 14 de la Ley número 107-13, sobre los derechos y deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública, por haber sido ejecutado en violación de las formalidades establecidas por la **Constitución de la República Dominicana**, sobre el DEBIDO PROCESO, esto es, en insubsanable violación a los derechos fundamentales y el principio de **tutela administrativa efectiva** de la entidad **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.** y, en consecuencia, **REVOCAR el acto administrativo impugnado.**

17. Debido a que en el recurso jerárquico interpuesto por la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A. se ataca la validez de una resolución que incide en la esfera jurídica de las sociedades comerciales Demerge República Dominicana, S.A.S. y Mastercard República Dominicana, S.A., este Consejo Directivo, en aras de salvaguardar el derecho de defensa de esos agentes económicos, decidió notificar el referido recurso.
18. En efecto, este Consejo Directivo notificó en fecha 27 de mayo de 2024 el referido recurso a las sociedades comerciales Demerge República Dominicana, S.A.S.⁵ y Mastercard República Dominicana, S.A.⁶, otorgándole a cada agente económico un plazo de diez (10) días hábiles para la producción de sus respectivos escritos de defensa, en estricto apego a las garantías del debido proceso y la tutela administrativa efectiva.
19. De igual modo, este Consejo Directivo notificó mediante la Comunicación CD-IN-2024-0241 de fecha 27 de mayo de 2024, el citado recurso a la Dirección Ejecutiva, otorgándole un plazo de diez (10) días hábiles para la producción de su escrito de defensa.
20. A pesar de que el recurso jerárquico fue notificado a Mastercard República Dominicana, S.A., el referido agente económico no depositó su escrito de defensa ante el Consejo Directivo.
21. En cambio, la sociedad comercial Demerge República Dominicana, S.A.S. depositó ante este Consejo Directivo un escrito de defensa en fecha 11 de junio de 2024. Por medio del citado escrito, Demerge República Dominicana, S.A.S. solicitó lo siguiente:

PRIMERO (1ERO): RECHAZAR en todas sus partes, el Recurso Jerárquico interpuesto por **Visa International Dominicana, S.A.** en contra de la Resolución núm. DE-002-2024, emitida en fecha 03 de abril de 2024 por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia, por improcedente y

⁵ Comunicación CD-IN-2024-0307, de fecha 27 de mayo de 2024, mediante la cual el Consejo Directivo notificó a la sociedad comercial Demerge República Dominicana, S.A.S. una copia del recurso jerárquico interpuesto por la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A.

⁶ Comunicación CD-IN-2024-0352, de fecha 27 de mayo de 2024, mediante la cual el Consejo Directivo notificó a la sociedad comercial Mastercard República Dominicana, S.A. una copia del recurso jerárquico interpuesto por la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A.



malfundado.

SEGUNDO (2DO.): LIBRAR ACTA de que la razón social **Demerge República Dominicana, S.A.S** formula las más amplias y expresas reservas de derecho, de solicitar en el presente proceso cuantos pedimientos fueren pertinentes y que hayan de orientarse a la efectiva protección de sus legítimos intereses mediante las modalidades procesales que la naturaleza de la instancia en cuestión amerite.

22. En esa misma dirección, la Dirección Ejecutiva depositó ante el Consejo Directivo un escrito de contestación en fecha 11 de junio de 2024. Por medio del indicado escrito, la Dirección Ejecutiva solicitó lo siguiente:

PRIMERO: En cuanto a la forma, **DECLARAR** bueno y válido el presente escrito de contestación al recurso jerárquico interpuesto por **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.**, en fecha 20 de mayo de 2024, en contra de la Resolución núm. DE-002-2024, de fecha 3 de abril de 2024, dictada por la Dirección Ejecutiva de **PRO-COMPETENCIA**, por haber sido depositado en plazo hábil y en cumplimiento de la normativa procesal vigente; y,

SEGUNDO: En cuanto al fondo, y por las consideraciones fácticas y jurídicas contenidas en el presente escrito, **RECHAZAR** en todas sus partes el recurso jerárquico interpuesto por **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.**, en fecha 20 de mayo de 2024, en contra de la Resolución núm. DE-002-2024, de fecha 3 de abril de 2024, dictada por la Dirección Ejecutiva de **PRO-COMPETENCIA**, por los motivos anteriormente expuestos.

23. Por iniciativa de este Consejo Directivo, los escritos depositados por la sociedad comercial Demerge República Dominicana, S.A.S. y la Dirección Ejecutiva fueron notificados mediante la Comunicación CD-IN-2024-0504, en fecha 12 de junio de 2024, a Visa International Dominicana, S.A., a los fines de que, si así lo entendía pertinente, pudiese formular los reparos de lugar dentro del plazo de dos días hábiles.

24. Es preciso destacar que, si bien la oportunidad otorgada a la recurrente para formular escrito de réplica a los escritos de Demerge República Dominicana, S.A.S. y la Dirección Ejecutiva, no está prevista de manera expresa en la Ley núm. 107-13, este Consejo Directivo ha decidido asumir dicha práctica para reforzar las garantías del debido proceso administrativo. De ese modo se posibilita que la recurrente tenga la oportunidad de conocer y contrarrestar los argumentos de las demás partes, los cuales no conocería si no se realizare esa diligencia por parte del Consejo Directivo, en aras de garantizar un proceso justo, objetivo y contradictorio.

25. A raíz de esa actuación procesal, la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A. depositó ante este Consejo Directivo un escrito de réplica en fecha 14 de junio de 2024. Mediante el referido escrito, Visa International Dominicana, S.A. solicitó, en síntesis, lo siguiente: (i) acoger, en cuanto al fondo, el escrito de réplica; (ii) rechazar, en cuanto al fondo, los alegatos y conclusiones contenidos en los escritos de defensa formulados por Demerge República Dominicana, S.A.S. y la Dirección Ejecutiva; y, (iii) reiterar, en todas



sus partes, las peticiones y conclusiones vertidas en el recurso jerárquico depositado por la entidad Visa International Dominicana, S.A.S. en fecha 20 de mayo de 2024.

26. Es preciso destacar que, previo al examen del presente recurso jerárquico y 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.
27. Aclarado lo anterior, y habiendo verificado los hechos que anteceden la presente resolución y siendo ponderados los argumentos presentados por los agentes económicos Visa International Dominicana, S.A., Demerge República Dominicana, S.A.S. 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

28. 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 proceso⁷. De lo anterior se deriva que, en la esfera de cualquier procedimiento administrativo, las personas tienen derecho a que se respeten esas garantías fundamentales.
29. Asimismo, la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, 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."*

⁷ 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.



30. 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. Evaluación de la competencia del Consejo Directivo

31. 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.
32. 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.
33. 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.
34. 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”*.
35. 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”*.
36. 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

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



descentralizados funcionalmente –como lo es Pro-Competencia¹⁰–, el recurso jerárquico se debe interponer contra las decisiones de los órganos subalternos por ante los órganos superiores de ellos.

37. 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 (Pro-Competencia) 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.
38. 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. 014-201, 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; Resolución núm. 001-2024, del 03 de enero del 2024; Resolución núm. 003-2024, del 16 de abril de 2024, y la Resolución núm. 004-2024, del 06 de mayo de 2024. Por tanto, el Consejo Directivo es el órgano competente para conocer del presente recurso jerárquico.

B. Sobre la admisibilidad del recurso

i) En cuanto al plazo de interposición

39. 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.
40. 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.
41. En ese sentido, conviene destacar lo siguiente: mientras la Resolución núm. DE-002-2024 fue notificada a la recurrente¹¹ en fecha 05 de abril del 2024, el recurso jerárquico fue

¹⁰ Véase el artículo 16 de la Ley núm. 42-08, sobre Defensa de la Competencia.

¹¹ Comunicación DE-IN-2024-0209, de fecha 05 de abril de 2024, mediante la cual la Dirección Ejecutiva notificó a la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A. una copia de la Resolución núm. DE-002-2024.



interpuesto en fecha 20 de mayo de 2024, por tanto, se puede advertir que éste fue presentado en tiempo oportuno, ya que el último día hábil para llevar a cabo esa actuación era el 21 de mayo de 2024.

ii) Otras causas legales de admisibilidad del recurso jerárquico

- 42.** El Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0270/13¹², 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”.

- 43.** 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. Cada caso es independiente del otro, por tratarse de circunstancias no concurrentes, por lo que la no configuración de alguna de las circunstancias no supone un vicio de inadmisibilidad. 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.

- 44.** Sobre este aspecto, es preciso señalar que la Dirección Ejecutiva planteó en su escrito de contestación que la Resolución núm. DE-002-2024 no es susceptible de ser recurrida, debido a que es un acto administrativo de mero trámite. De ahí que, a juicio del órgano instructor, “no resulte ser un acto administrativo impugnabile, toda vez que, no tiene una decisión que altere o modifique algunos de los derechos reconocidos por la constitución y

¹² Dicho criterio fue reiterado en la Sentencia TC/0187/22, párrafo 12.14, p.31.

las leyes”¹³.

45. En respuesta a ese planteamiento, Visa International Dominicana, S.A. puso de relieve en su escrito de réplica que el acto administrativo impugnado sí es susceptible de ser recurrido, ya que

lo relevante para determinar el carácter de recurrible o no recurrible de un acto de trámite no se deriva de su situación en el procedimiento administrativo, sino exclusivamente de la magnitud de los efectos perjudiciales que pueda producir sobre los derechos subjetivos de alguno de los participantes en el procedimiento¹⁴

46. Planteada la cuestión jurídica, se observa en el caso de la especie, que el recurso jerárquico interpuesto por la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A. tiene por objeto la declaratoria de nulidad de un acto administrativo cuya finalidad es disponer (i) una prórroga de 12 meses, contados a partir del vencimiento del plazo previsto en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08, para la instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. 004-2023; y, (ii) la modificación y ampliación de la Resolución 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, los agentes económicos sujetos al procedimiento de investigación sean Visa International Dominicana, S.A. y Mastercard República Dominicana, S.A.

47. Desde ese punto de vista, el acto administrativo recurrido no pone fin al procedimiento administrativo sancionador ni imposibilita su continuación; todo lo contrario, su finalidad es crear las condiciones procesales necesarias para que el procedimiento administrativo sancionador continúe su curso.

48. Por otra parte, el acto administrativo recurrido tampoco produce indefensión, pues la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A. preserva el resguardo de su presunción de inocencia, y por consiguiente, 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.

49. En cuanto a la naturaleza de mero trámite o no del acto administrativo impugnado; se considera en ese sentido que *“los actos de trámite son los que se producen a lo largo de un procedimiento administrativo antes de la resolución del procedimiento”*¹⁵; se trata de

¹³ Véase el párrafo 17 del escrito de contestación, de fecha 11 de junio de 2024, depositado por la Dirección Ejecutiva de Pro-Competencia.

¹⁴ Véase el párrafo 11 del escrito de réplica, de fecha 14 de junio de 2024, depositado por la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A.

¹⁵ GAMERO CASADO y FERNÁNDEZ RAMOS, Eduardo y Severiano. Manual básico de derecho administrativo. Madrid: Editorial Tecnos, 2016, p.514.

“actos que no tiene vida jurídica propia, y se entienden dependientes de acto por el que se resuelve el procedimiento”¹⁶.

- 50.** En efecto, el acto administrativo recurrido no tiene vida jurídica propia. Por el contrario, su contenido depende lógicamente de la Resolución núm. DE-004-2023, ya que, en esencia, la finalidad del acto administrativo impugnado es disponer, por un lado, la prórroga de 12 meses para la instrucción del procedimiento de investigación que fue iniciado mediante la Resolución núm. DE-004-2023 y, por el otro, la modificación de la referida resolución en lo relativo a la calificación legal de la conducta anticompetitiva investigada.
- 51.** Sin embargo y a pesar de que el acto administrativo recurrido pudiera calificarse de “mero trámite” y, por tanto, no pone fin al procedimiento administrativo ni tampoco imposibilita su continuación, a la luz del propio artículo 47 de la Ley núm. 107-13 se admite no obstante, la posibilidad de impugnar ese tipo de actos en aquellos casos en que pudieran lesionarse derechos subjetivos.
- 52.** Al respecto, conviene destacar que este Consejo Directivo, mediante su Resolución núm. 004-2024, también estableció que los actos administrativos de trámite pueden ser impugnados si son susceptibles de lesionar derechos subjetivos¹⁷.
- 53.** En este caso, la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A invoca¹⁸ en su recurso jerárquico la violación a varios derechos subjetivos de corte procesal, entre ellos el derecho de defensa, el derecho a la motivación de las resoluciones administrativas y el derecho a recibir un trato igualitario en el ámbito procesal. Más aún, a lo largo de su instancia recursiva argumenta que el acto administrativo recurrido transgrede los principios de legalidad, seguridad jurídica, debido proceso, tutela judicial efectiva y separación poderes¹⁹.
- 54.** Por tales motivos, 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, con lo cual se configura el supuesto de admisibilidad contemplado en el prealudido artículo 47 de la Ley núm. 107-13.
- 55.** Lo anterior supone, en consecuencia, que el planteamiento de la Dirección Ejecutiva debe ser rechazado, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de la presente resolución.

¹⁶ GAMERO CASADO y FERNÁNDEZ RAMOS, Eduardo y Severiano. Op. Cit, p.514.

¹⁷ Véase el párrafo 42 de la Resolución núm. 004-2024, de fecha 06 de mayo de 2024, dictada por el Consejo Directivo de Pro-Competencia.

¹⁸ Véanse los párrafos 200-249 de la instancia contentiva del Recurso Jerárquico, de fecha 20 de mayo de 2024, interpuesto por la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A.

¹⁹ Véanse los párrafos 144-194 de la instancia contentiva del Recurso Jerárquico, de fecha 20 de mayo de 2024, interpuesto por la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A.



III. Análisis de los medios planteados por la recurrente

56. En su recurso jerárquico, la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A. solicita, de manera principal, que se declare la incompetencia en razón de la materia de la Dirección Ejecutiva para conocer el conflicto que se ha suscitado entre el agente económico Demerge República Dominicana, S.A.S. y la entidad Visa International Dominicana, S.A.

(i) Excepción de incompetencia

57. Para fundamentar ese pedimento incidental, la recurrente plantea, en síntesis, los siguientes argumentos: (i) las actividades económicas que realiza Visa International Dominicana, S.A. en el mercado del sistema de pagos están sujetas a la normativa sectorial del ámbito monetario y financiero; (ii) en tal virtud, las actividades económicas que desarrolla Visa International Dominicana, S.A. en el mercado del sistema de pagos, son reguladas y supervisadas por la Junta Monetaria; (iii) como consecuencia de ello, el asunto del que ha sido apoderado la Dirección Ejecutiva no guarda relación con el derecho de la competencia, sino más bien con un asunto estrictamente regulatorio originado a raíz de la aplicación de la normativa sectorial, lo cual escapa del ámbito de la autoridad de competencia²⁰.

58. Contrario a lo planteado por la recurrente, la sociedad comercial Demerge República Dominicana, S.A.S. sostiene que la Dirección Ejecutiva sí es competente para investigar las prácticas anticompetitivas denunciadas. De manera concreta, el indicado agente económico argumenta que

(...) el presente proceso tiene su inicio en una denuncia de actuaciones que atentan contra la libre competencia, lo cual a todas luces faculta únicamente a la Dirección Ejecutiva de esta augusta institución a la instrucción de un proceso investigativo y, consecuentemente, sancionatorio en contra de VISA²¹.

59. En este mismo sentido, la Dirección Ejecutiva sostiene que Pro-Competencia tiene potestad para investigar y sancionar prácticas anticompetitivas en el mercado de procesamiento de pagos y de transacciones con tarjetas bancarias para comercios extranjeros en la República Dominicana. A grandes rasgos, el órgano instructor indicó que

(...) visto que las normativas sectoriales aplicables en la especie no incluyen disposiciones en materia de competencia, resulta imperativo considerar que las disposiciones de la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08 son plenamente aplicables en el caso que nos ocupa, tratándose de presuntas prácticas de abuso de posición dominante colectivo prohibidas

²⁰ Véanse los párrafos 12 y 61 de la instancia contentiva del Recurso Jerárquico, de fecha 20 de mayo de 2024, interpuesto por la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A.

²¹ Véase el párrafo 17 del escrito de defensa, de fecha 11 de junio de 2024, depositado por la sociedad comercial Demerge República Dominicana, S.A.S.

por el artículo 6 de la Ley núm. 42-08, en el mercado de procesamiento de pagos de transacciones con tarjetas bancarias para comercios extranjeros en la República Dominicana²².

- 60.** Luego de haber expuesto y analizado los argumentos de las partes, resulta evidente que la problemática jurídica planteada consiste en determinar si la Dirección Ejecutiva es competente para investigar las conductas anticompetitivas denunciadas por la sociedad comercial Demerge República Dominicana, S.A.S. en su instancia de denuncia.
- 61.** Al tratarse de una excepción de incompetencia en razón de la materia, cuya naturaleza es de orden público, este Consejo Directivo está legalmente²³ obligado a evaluarla, incluso de oficio.
- 62.** De manera concreta, la sociedad comercial Demerge República Dominicana, S.A.S. planteó en su instancia de denuncia que Visa International Dominicana, S.A. y Mastercard República Dominicana, S.A. incurrieron en supuestas prácticas concertadas y abuso de posición dominante²⁴.
- 63.** En torno al indicado punto de derecho, este Consejo Directivo pone de relieve que, en virtud del artículo 55 de la Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública, se considera que la competencia *“es el conjunto de facultades y responsabilidades asignadas a cada órgano o entidad pública para el cumplimiento de sus atribuciones”*.
- 64.** Aclarado lo anterior, este Consejo Directivo ha podido comprobar que la normativa sectorial del ámbito monetario y financiero no le ha otorgado competencia a la Administración Monetaria y Financiera para investigar las prácticas anticompetitivas denunciadas por la sociedad comercial Demerge República Dominicana, S.A.S.
- 65.** Y resulta lógico que la normativa sectorial del ámbito monetario y financiero no le haya otorgado competencia a la Administración Monetaria y Financiera para investigar las prácticas anticompetitivas denunciadas por la sociedad comercial Demerge República Dominicana, S.A.S., ya que ni la Ley núm. 183-02, así como tampoco el Reglamento del Sistema de Pagos, tipifican cuáles conductas se pueden considerar como prácticas concertadas o abuso de posición dominante.
- 66.** En ese orden de ideas, como la normativa sectorial del ámbito monetario y financiero no tipifica las conductas anticompetitivas denunciadas por la sociedad comercial Demerge República Dominicana, S.A.S., resulta evidente, entonces, que la Administración Monetaria

²² Véase el párrafo 35 del escrito de contestación, de fecha 11 de junio de 2024, depositado por la Dirección Ejecutiva de Pro-Competencia.

²³ Véase el artículo 20 de la Ley núm. 834, que abroga y modifica ciertas disposiciones en materia de Procedimiento Civil y hace suyas las más recientes y avanzadas reformas del Código de Procedimiento Civil Francés, de fecha 15 de julio de 1978.

²⁴ Al respecto, véase el párrafo 21 de la Resolución núm. DE-004-2023, de fecha 5 de abril de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de Pro-Competencia.

y Financiera no es competente para investigar esas prácticas anticompetitivas, pues dichas conductas cuya sanción reclama la denunciante no están tipificadas en la Ley núm. 183-02, sino en la Ley núm. 42-08 sobre Defensa de la Competencia, cuyo artículo 36 señala que la Dirección Ejecutiva tendrá la facultad exclusiva de investigar las denuncias sobre los actos prohibidos por la Ley núm. 42-08.

67. Así las cosas, este Consejo Directivo conviene recordar que, en virtud del artículo 1 de la Ley núm. 42-08, las disposiciones de la referida normativa son de orden público.

68. Debido a que la Ley núm. 42-08 reviste un carácter de orden público, se advierte que es de cumplimiento obligatorio de cara a todos los agentes económicos sujetos a sus disposiciones y aplicable a todas las áreas de la actividad económica. Al respecto, el artículo 2 de la Ley núm. 42-08, que consagra el principio de unidad de ordenamiento, establece que

(...) el ordenamiento previsto en la Ley núm. 42-08 es de observación general y de orden público en todo el territorio nacional y aplicable a todas las áreas de la actividad económica, quedando en consecuencia, todos los agentes económicos sujetos a sus disposiciones, en la forma prevista por el presente ordenamiento (...)

69. Tomando en cuenta que la normativa sectorial no contiene disposiciones sustantivas y procesales en materia de competencia, por mandato del referido artículo 2 aplican las disposiciones de la citada ley, ya que, como es bien sabido, la Ley núm. 42-08 sí tipifica las conductas anticompetitivas denunciadas por la sociedad comercial Demerge República Dominicana, S.A.S. en sus artículos 5 y 6.

70. Más aún, la Ley núm. 42.08 no solo tipifica las conductas anticompetitivas que fueron denunciadas por la sociedad comercial Demerge República Dominicana, S.A.S., sino que, además -como ya hemos señalado- le confiere competencia expresa a la Dirección Ejecutiva para *“recibir las denuncias de parte interesada”*²⁵ y también para *“investigar y actuar de oficio en los casos en que existan indicios de violación a la presente ley”*²⁶.

71. Por los motivos expuestos, este Consejo Directivo considera, sin prejuzgar el fondo del asunto, que la Dirección Ejecutiva es el órgano competente para investigar la presunta comisión de las prácticas anticompetitivas denunciadas por Demerge República Dominicana, S.A.S.

(ii) Violación al derecho a la tutela administrativa efectiva y a los principios de legalidad y juridicidad por haber dictado el acto de prórroga (caducidad del procedimiento)

²⁵ Véase el artículo 33, literal b), de la Ley núm. 42-08, General de Defensa de la Competencia.

²⁶ Véase el artículo 33, literal a), de la Ley núm. 42-08, General de Defensa de la Competencia.

- 72.** Con relación a este medio, la recurrente sostiene en su recurso jerárquico, entre otras cosas, que (i) el artículo 57 de la Ley núm. 42-08 es una regla jurídica que no solo establece el plazo máximo para la conclusión de la fase de instrucción del procedimiento administrativo, sino que además sanciona con la caducidad el incumplimiento de dicho plazo; (ii) dado que la Ley núm. 42-08 no ha contemplado ningún supuesto o excepción para ampliar el plazo de caducidad, la Dirección Ejecutiva no está facultada legalmente para disponer la prórroga del plazo previsto en el artículo 57 de la referida normativa; (iii) contrario a lo planteado en el acto administrativo impugnado, el artículo 20 de la Ley núm. 107-13 no se puede usar como base normativa para justificar la prórroga del plazo contemplado en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08, pues dicha norma no presenta ambigüedad u oscuridad; (iv) por las razones anteriores, la prórroga ordenada mediante el acto administrativo impugnado vulnera los principios de legalidad, seguridad jurídica, separación de poderes y debido proceso²⁷.
- 73.** Por el contrario, la sociedad comercial Demerge República Dominicana, S.A.S. planteó en su escrito de defensa que la Dirección Ejecutiva, por medio de su Resolución núm. DE-002-2024, presentó argumentos suficientes para justificar la legalidad y razonabilidad de la extensión del plazo máximo previsto en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08²⁸.
- 74.** En este mismo sentido, la Dirección Ejecutiva indicó en su escrito de contestación que sí tiene facultad legal para prorrogar el plazo previsto en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08.
- 75.** A juicio del órgano instructor, el artículo 20 de la Ley núm. 107-13 es la disposición normativa que le confiere potestad legal a la Dirección Ejecutiva para ordenar la prórroga del plazo previsto en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08. Para fundamentar su tesis, el referido órgano planteó que
- (...) si bien es cierto que la Ley núm. 42-08 dispone el plazo de duración máxima del procedimiento administrativo, y la consecuencia de su incumplimiento, no menos cierto es que sobre la posibilidad de que dicho plazo sea extendido, la ley no resulta ambigua, sino silente. Existe un vacío en ese sentido que debe ser completado con las disposiciones de la ley que establece el procedimiento común²⁹
- 76.** Tras ponderar los argumentos planteados por las partes, se puede advertir que la problemática jurídica radica en determinar si la Dirección Ejecutiva tiene facultad legal para ordenar la prórroga del plazo previsto en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08.

²⁷ Véanse los párrafos 131-194 de la instancia contentiva del Recurso Jerárquico, de fecha 20 de mayo de 2024, interpuesto por la sociedad comercial Visa Internacional Dominicana, S.A.

²⁸ Véase el párrafo 20 del escrito de defensa, de fecha 11 de junio de 2024, depositado por la sociedad comercial Demerge República Dominicana, S.A.S.

²⁹ Véase el párrafo 58 del escrito de contestación, de fecha 11 de junio de 2024, depositado por la Dirección Ejecutiva de Pro-Competencia.

77. Sobre ese aspecto, este Consejo Directivo, mediante su Resolución núm. 002-2024, estableció lo siguiente:

(...) la Dirección Ejecutiva está facultada legalmente para disponer la prórroga del plazo previsto en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08 para la tramitación e instrucción del procedimiento de investigación, por ser la autoridad responsable de ese procedimiento administrativo y siempre que medien circunstancias debidamente justificadas³⁰

78. El referido criterio, en cuya virtud se considera que la Dirección Ejecutiva es competente para ordenar la prórroga del plazo previsto en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08, fue reiterado por este Consejo Directivo en su Resolución núm. 004-2024, en los siguientes términos:

En el caso de la especie, se puede comprobar que la Dirección Ejecutiva está facultada legalmente para disponer la prórroga del plazo previsto en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08 para la tramitación e instrucción del procedimiento de investigación, por ser la autoridad responsable de ese procedimiento administrativo (...)³¹

79. En efecto, el artículo 20 de la Ley núm. 107-13 *-norma supletoria en esta materia*³² establece que el plazo estipulado en una normativa sectorial para la tramitación del procedimiento administrativo puede ser prorrogado o reducido en función de la complejidad, las cargas de trabajo, la urgencia y otras circunstancias que deben motivarse adecuadamente.

80. Por lo tanto, siempre que la normativa sectorial (Ley núm. 42-08) no prevea la figura de la prórroga para justificar la ampliación del plazo previsto en el artículo 57 de la referida ley, por consiguiente, sí aplica supletoriamente la normativa general (Ley núm. 107-13) para colmar esa insuficiencia procesal.

81. Se puede advertir que, contrario a lo planteado por la recurrente, el artículo 20 de la Ley núm. 107-13 es una disposición normativa que aplica supletoriamente en el contexto del procedimiento administrativo regulado por la Ley núm. 42-08, ya que en este supuesto dicha disposición normativa vendría a suplir la insuficiencia procesal que presenta la normativa sectorial.

82. De todos modos, la recurrente sostiene que en este caso no existe una laguna normativa, pues el artículo 57 de la Ley núm. 42-08 contiene un mandato dirigido a la Dirección

³⁰ Véase el párrafo 27 de la Resolución núm. 002-2024, de fecha 26 de febrero de 2024, dictada por el Consejo Directivo de Pro-Competencia.

³¹ Véase el párrafo 68 de la Resolución núm. 004-2024, de fecha 06 de mayo de 2024, dictada por el Consejo Directivo de Pro-Competencia.

³² En virtud del párrafo II del artículo 15 de la Ley núm. 107-13, las normas comunes del procedimiento administrativo, previstas en el capítulo primero de la referida ley, tienen carácter supletorio en los procedimientos administrativos contenidos en leyes sectoriales.

Ejecutiva con un plazo concreto y una sanción a su incumplimiento³³.

- 83.** A pesar de que el artículo 57 de la Ley núm. 42-08, como bien indica la recurrente, contiene una regla jurídica que presenta una estructura condicional, no menos cierto es que dicha disposición no prevé si la Dirección Ejecutiva puede prorrogar el plazo antes de su vencimiento. Ese supuesto procesal, conforme se ha podido apreciar, no ha sido regulado por la normativa sectorial.
- 84.** Cuando no existe regulación frente a un supuesto de hecho que ha sido previsto por el ordenamiento jurídico, el concepto que se ha usado para describir ese fenómeno es el de laguna normativa³⁴.
- 85.** Como la Ley núm. 42-08 no regula si la Dirección Ejecutiva puede prorrogar el plazo antes de su vencimiento (supuesto procesal), se puede constatar que esa laguna normativa puede ser colmada por lo que dispone el artículo 20 de la Ley núm. 107-13, tal y como se ha expuesto precedentemente.
- 86.** En consecuencia, la Dirección Ejecutiva sí está facultada legalmente para ordenar la prórroga del plazo previsto en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08, previo al vencimiento del referido plazo y siempre que concurren circunstancias debidamente justificadas. De esa forma, se garantiza la vigencia del principio de separación entre la función instructora y la sancionadora, establecido en el artículo 42.1 de la Ley núm. 107-13, y con ello se promueve que el procedimiento administrativo sancionador se desarrolle con mayores niveles de imparcialidad en favor del administrado.
- 87.** Al comprobarse que la Dirección Ejecutiva fundó su potestad de prorrogar el plazo para la instrucción del procedimiento de investigación en una norma de rango legal susceptible de ser aplicada en estos casos (artículo 20 de la Ley núm. 107-13), no puede aducirse que transgredió los principios de legalidad, seguridad jurídica, separación de poderes y debido proceso, puesto que el ejercicio de esa potestad administrativa se hizo con arreglo a una norma jurídica válida y aplicable que se reputa conocida por todas las personas; motivo por el cual no puede entenderse que la Dirección Ejecutiva ha incurrido en una modificación de las leyes mediante la resolución impugnada.
- 88.** Sin embargo, la facultad concedida por el artículo 20 de la Ley núm. 107-13 de prorrogar un plazo debe ser ejercida con estricto apego al principio de razonabilidad contemplado en el artículo 40.15 constitucional. Para determinar si la medida administrativa adoptada por la Dirección Ejecutiva en la resolución impugnada cumple el principio de razonabilidad, se debe aplicar el test de razonabilidad desarrollado por la jurisprudencia constitucional

³³ Véase el párrafo 49 del escrito de réplica, de fecha 14 de junio de 2024, depositado por la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A.

³⁴ Definición disponible en el Diccionario panhispánico del español jurídico Véase en <https://dpej.rae.es/lema/laguna-normativa>



dominicana³⁵.

- 89.** El primer elemento del test de razonabilidad implica evaluar cuál es el fin perseguido por la medida empleada. En este caso, el fin perseguido con la prórroga del plazo es posibilitar que, ante circunstancias especiales, la Administración cuente con el tiempo suficiente para dictar una resolución que satisfaga objetivamente el interés general; siendo este caso, por supuesto, la obligación constitucional que recae sobre el Estado de velar por una competencia libre y leal en los mercados³⁶ el interés general envuelto.
- 90.** El segundo elemento del test de razonabilidad exige analizar el medio empleado que, en este contexto, fue la prórroga del plazo previsto en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08. A fin de determinar si la medida empleada es idónea y necesaria para cumplir el fin buscado, se requiere evaluar cuáles fueron las circunstancias en virtud de las cuales la Dirección Ejecutiva justificó la prórroga.
- 91.** Sobre este aspecto, resulta oportuno indicar que, a la luz del artículo 20 de la Ley núm. 107-13, se puede ordenar la prórroga del plazo fijado en la normativa reguladora de cada procedimiento administrativo, si concurre una de las siguientes circunstancias:
1. Complejidad del asunto;
 2. Carga de trabajo;
 3. Urgencia; y,
 4. Otras circunstancias que estén debidamente justificadas en el acto administrativo.
- 92.** En este caso, la Dirección Ejecutiva fundamentó la prórroga en la complejidad del asunto y en la carga de trabajo, dos de las circunstancias previstas en el referido artículo 20 de la Ley núm. 107-13.
- 93.** En cuanto a la complejidad del asunto, el órgano instructor manifestó las siguientes razones:
- (1) Variación de la calificación legal de la conducta anticompetitiva producto de la aparición de pruebas que, al momento en que se ordenó el inicio del procedimiento de investigación, eran desconocidas. A raíz de ello, el órgano instructor identificó indicios razonables de que, en este caso, Mastercard República Dominicana, S.A. y Visa International Dominicana, S.A. incurrieron, presuntamente, en un posible abuso de posición de dominio colectivo³⁷;

³⁵ El test de razonabilidad fue aplicado por primera vez en la Sentencia TC/0044/12 y a partir de esa decisión ha sido un criterio reiterado en la jurisprudencia constitucional dominicana.

³⁶ Véase el artículo 50, numeral 1, de la Constitución de la República Dominicana proclamada el 13 de junio de 2015.

³⁷ Véanse los párrafos 171 y 172 de la Resolución núm. DE-002-2024, de fecha 03 de abril de 2024, dictada por la Dirección Ejecutiva de Pro-Competencia.



- (2) Complejidad del mercado investigado, ya que su regulación nacional es reciente y además incorpora nuevas figuras al sistema de pagos de la República Dominicana³⁸;
- (3) Existen pocos estudios económicos sobre ese mercado³⁹;
- (4) Tímida colaboración de los órganos reguladores sectoriales del mercado⁴⁰;
- (5) Demora en la incorporación de ciertas informaciones requeridas a terceros⁴¹;
- (6) Participación pasiva del agente económico denunciante, Demerge República Dominicana, S.A.S., ya que ha respondido de forma tardía a requerimientos de información solicitados por la Dirección Ejecutiva⁴²;
- (7) Información aportada por Visa International Dominicana, S.A. asciende a más de 20 millones de registros, un volumen de información exorbitante que amerita un tiempo de procesamiento bastante elevado⁴³; y,
- (8) Otras agencias de competencia, ante circunstancias similares, han ordenado la prórroga de los procedimientos de investigación⁴⁴.

94. A partir de un análisis de las circunstancias invocadas por la Dirección Ejecutiva en el acto administrativo recurrido, este Consejo Directivo ha podido comprobar que sí justifican que se haya ordenado una prórroga del plazo previsto en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08, por varias razones: (i) la Dirección Ejecutiva ha adoptado un rol activo durante la fase de instrucción y, prueba de ello, son las múltiples reiteraciones de requerimientos que formuló a terceros participantes, denunciante y órganos reguladores sectoriales; (ii) la falta de entrega de información, por parte de entidades del Estado y agentes económicos, hace que el procedimiento de investigación se demore; (iii) las diligencias probatorias desplegadas por la Dirección Ejecutiva están encaminadas a obtener información oportuna para comprender mejor el funcionamiento del mercado relevante y también para corroborar si

³⁸ Véase el párrafo 180 de la Resolución núm. DE-002-2024, de fecha 03 de abril de 2024, dictada por la Dirección Ejecutiva de Pro-Competencia.

³⁹ Véase el párrafo 180 de la Resolución núm. DE-002-2024, de fecha 03 de abril de 2024, dictada por la Dirección Ejecutiva de Pro-Competencia.

⁴⁰ Véanse los párrafos 181-200 de la Resolución núm. DE-002-2024, de fecha 03 de abril de 2024, dictada por la Dirección Ejecutiva de Pro-Competencia.

⁴¹ Véanse los párrafos 201-206 de la Resolución núm. DE-002-2024, de fecha 03 de abril de 2024, dictada por la Dirección Ejecutiva de Pro-Competencia.

⁴² Véanse los párrafos 206 y 207 de la Resolución núm. DE-002-2024, de fecha 03 de abril de 2024, dictada por la Dirección Ejecutiva de Pro-Competencia.

⁴³ Véase el párrafo 211 de la Resolución núm. DE-002-2024, de fecha 03 de abril de 2024, dictada por la Dirección Ejecutiva de Pro-Competencia.

⁴⁴ dictada por la Dirección Ejecutiva de Pro-Competencia.

⁴⁴ Véanse los párrafos 213-216 de la Resolución núm. DE-002-2024, de fecha 03 de abril de 2024, dictada por la Dirección Ejecutiva de Pro-Competencia.

los hechos denunciados tipifican abuso de posición de dominio colectivo; y, (iv) el volumen de la información aportado por Visa International Dominicana, S.A., que asciende a más de 20 millones de registros, amerita que dicha información sea procesada y analizada, lo cual demanda tiempo para su adecuado procesamiento.

- 95.** En adición a esas circunstancias, la Dirección Ejecutiva señaló en el acto administrativo recurrido que la carga de trabajo es otra razón atendible para justificar la prórroga del artículo 57 de la Ley núm. 42-08⁴⁵.
- 96.** Sin embargo, el órgano instructor no explicó en qué medida la carga de trabajo constituye una circunstancia excepcional que justifique la prórroga del plazo previsto en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08. Dicho de otro modo, la Dirección Ejecutiva no ofreció razones concretas que justifiquen por qué la carga de trabajo que administra el referido órgano se convirtió en un impedimento para llevar a cabo la investigación dentro del plazo legalmente previsto.
- 97.** Por las razones esbozadas, este Consejo Directivo considera que, a la luz de todas las circunstancias acaecidas durante la fase de instrucción, la medida de ordenar la prórroga del artículo 57 de la Ley núm. 42-08 es idónea y necesaria para cumplir el fin perseguido.
- 98.** Este Consejo Directivo, empero, debe señalar que, si bien era idónea y necesaria la medida de ordenar la prórroga del artículo 57 de la Ley núm. 42-08, no menos cierto es que la duración de doce (12) meses no es proporcional a las circunstancias invocadas por la Dirección Ejecutiva en el acto administrativo impugnado.
- 99.** Además del test de razonabilidad asumido por el Tribunal Constitucional a partir de su Sentencia Sentencia TC/0044/12, este Consejo Directivo, decide someter también la razonabilidad de la resolución impugnada a los criterios de análisis del plazo razonable, establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Sentencia 1 de septiembre del 2011 relativa al caso López Mendoza vs. Venezuela. Hay que destacar que conforme al artículo 7.13 de la Ley 137-11, son vinculantes para todos los órganos del Estado dominicano tanto los precedentes del Tribunal Constitucional, así como también las interpretaciones que sobre derechos humanos y sus garantías (como lo es el plazo razonable) hagan los tribunales internacionales de justicia, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).
- 100.** En el referido caso “López Mendoza vs Venezuela”, la Corte IDH estableció los criterios que se deben observar en el análisis de la razonabilidad de cualquier plazo para decidir cuestiones que involucren derechos de las personas. Estos criterios son: 1) Complejidad;

⁴⁵ Véase el párrafo 234 de la Resolución núm. DE-002-2024, de fecha 03 de abril de 2024, dictada por la Dirección Ejecutiva de Pro-Competencia. Al respecto, el órgano instructor indicó que “la Dirección Ejecutiva no instruye un único expediente administrativo a la vez, sino que son varios los procedimientos de investigación que ocupan su atención”.

2) Actividad procesal de los interesados; 3) Conducta de la autoridad; 4) Afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.

- 101.** El cuanto al primer elemento del análisis, la *complejidad*, se advierte que al tratarse de un mercado con elementos sofisticados como la digitalización de sus operaciones, la implementación de nuevas tecnologías y modelos de negocios, el examen de dicho mercado requiere de análisis más complejos para caracterizar el mercado relevante y verificar elementos esenciales de la práctica anticompetitiva investigada que justifican la ampliación del plazo de investigación para que el órgano instructor pueda formarse una idea acabada de la cuestión que le permita emitir un acto conclusivo de la investigación.
- 102.** En cuanto al segundo elemento del análisis, que es la *actividad procesal de los interesados*, no se advierte que la demora de la investigación se haya producido por actuaciones dilatorias del agente investigado que hubiere provocado una demora indebida. Tampoco se advierte, en los documentos aportados por las partes, que la Dirección Ejecutiva hubiere invocado las causales de suspensión del plazo de investigación establecidas en el artículo 38 del Decreto 252-20 del Poder Ejecutivo que contiene el Reglamento de Aplicación de la Ley 42-08, lo que hubiere evidenciado algún incumplimiento en la entrega de la información requerida por parte del agente económico investigado.
- 103.** El tercer elemento del análisis es la *conducta de la autoridad*, que conforme al criterio de la Corte IDH, se refiere a la “actividad diligente” del órgano responsable del proceso. Se advierte de la lectura de la resolución impugnada que, si bien se admite la complejidad del análisis del mercado y el volumen de la información entregada por los agentes económicos, sería desproporcionado asumir que dichas diligencias requerirán un tiempo igual al previsto legalmente para la investigación. En ese sentido existen instrumentos como el “Manual de la OCDE sobre Política de Competencia en la Era Digital” del 2022, que aportan herramientas analíticas para el examen de los mercados digitales, como es el de procesamiento de pagos electrónicos mediante tarjetas de débito o crédito, que pudieren contribuir a optimizar el tiempo de análisis y contribuir a formular un acto conclusivo de la investigación en un plazo menor a los doce (12) meses que se pretende en la resolución impugnada.
- 104.** El cuarto elemento del análisis es la *afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso*. Al respecto, conviene señalar que replicar el mismo plazo legal de investigación y someter a un agente investigado a los gastos económicos que supone la asistencia jurídica y técnica durante un plazo que supone el doble del tiempo exigido legalmente para culminar una investigación en sede administrativa es una circunstancia que indudablemente le afecta en términos de costos.
- 105.** Por tanto, y luego de este Consejo Directivo aplicar el test del Tribunal Constitucional dominicano y los criterios de análisis de la Corte IDH, ambas herramientas de escrutinio para evaluar la razonabilidad o no de una actuación administrativa, así como del examen de toda la documentación aportada por las partes, podemos que concluir que en el presente

caso (i) ya están en curso los requerimientos de información solicitados por el órgano instructor a los distintos actores; (ii) varios de los requerimientos de información solicitados por el órgano instructor suministrados a los terceros participantes, denunciante y órganos reguladores sectoriales han sido respondidos; y, (iii) ha transcurrido un lapso considerable entre el inicio del procedimiento de investigación -ordenado por la Resolución núm. DE-004-2023 en fecha 05 de abril de 2023- y la fecha de la presente resolución, es posible concluir que, dada las particularidades de este caso, la duración razonable del plazo debería ser de seis (6) meses; contados a partir del 13 de abril de 2024, fecha en la que vencía el plazo previsto en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08.

106. Como consecuencia de lo anterior, este Consejo Directivo considera que el plazo razonable en este caso es de seis (6) meses y, por vía de consecuencia, se torna necesario acoger parcialmente el presente recurso jerárquico y modificar el acto administrativo impugnado, tal y como se hará constar en la parte dispositiva.

107. Es preciso destacar que esta medida resulta proporcional al fin que se persigue, pues la prórroga de seis (6) meses del plazo previsto en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08 es una medida que pone en condiciones a la Dirección Ejecutiva para instruir adecuadamente el expediente administrativo.

(iii) Violación al derecho a la igualdad procesal en el marco de la fase de instrucción

108. En lo relativo a este medio, la recurrente sostiene, por un lado, que, en el marco de la fase de instrucción, la Dirección Ejecutiva le ha conferido a Visa International Dominicana, S.A. un tratamiento desigual y arbitrario, por cuanto el órgano instructor no le otorgó las mismas garantías y oportunidades que, por el contrario, sí se le han dispensado a Demerge República Dominicana, S.A.S.

109. Para fundamentar ese planteamiento, la recurrente alega, entre otras cosas, que Visa International Dominicana, S.A. *“no fue citada para que sus representantes pudiesen ofrecer declaraciones o establecer su posición sobre las conductas objeto de investigación, como sí tuvo oportunidad la denunciante y demás participantes del mercado a quienes citaron para recibir declaraciones”*⁴⁶.

110. En adición a ello, la recurrente considera que la Dirección Ejecutiva ha actuado de forma parcializada durante el proceso de investigación, fundamentando ese alegato en el siguiente razonamiento:

A pesar de que VISA DOMINICANA depositó un escrito contentivo de sus argumentos de defensa, alegaciones y medios probatorios en ocasión de la solicitud de reiteración de medidas

⁴⁶ Véase el parágrafo 200 de la instancia contentiva del Recurso Jerárquico, de fecha 20 de mayo de 2024, interpuesto por la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A.



cautelares depositadas por DEMERGE, la Dirección Ejecutiva hizo caso omiso de las mismas, no las ponderó, no las respondió ni contradijo, limitándose a referirse al escrito de oposición de VISA en la página 3 de la Resolución núm. DE-008-2023 (...)⁴⁷

- 111.** Contrario a lo planteado por la recurrente, la sociedad comercial Demerge República Dominicana, S.A.S. considera que en este caso no se configura una violación a la igualdad procesal. A propósito de lo anterior, Demerge República Dominicana, S.A.S. sostuvo lo siguiente:

La seriedad con la que la Dirección Ejecutiva ha llevado a cabo su proceso de instrucción la ha llevado a actuar con la suficiente prudencia como para buscar de Banco Central opiniones técnicas que le permitan tener una visión holística del sistema de pagos de la República Dominicana, previo a presentar cualquier acto conclusivo de la investigación. Precisamente lo que persigue la Dirección Ejecutiva es no apresurarse en su análisis y permitirle a todas las partes envueltas en el proceso de investigación a defenderse debidamente, sobre la base de un expediente profusamente instruido. Esto garantiza la igualdad procesal pues demuestra el interés de la Dirección Ejecutiva de descubrir la verdad y cumplir con su fin normativo⁴⁸

- 112.** En cuanto al alegato de la recurrente, relativo a que el órgano instructor violó el derecho de Visa International Dominicana, S.A. a recibir un trato igualitario en el ámbito procesal, la Dirección Ejecutiva planteó lo siguiente:

(...) resulta altamente improcedente e irrelevante pretender que el tratamiento que este órgano instructor sea bajo los términos y condiciones que resulten más convenientes al criterio parcializado de uno o varios de los sujetos interesados del proceso, como lo es en este caso la parte recurrente, entendiendo que la hoy recurrida tiene la facultad de determinar el orden y la metodología de las investigaciones en función de las necesidades del caso (...)⁴⁹

- 113.** Luego de haber verificado los alegatos y argumentos de las partes, este Consejo Directivo considera oportuno realizar las siguientes puntualizaciones.

- 114.** Tal y como se ha podido apreciar, el primer alegato que formula la recurrente para fundamentar este medio gira en torno a actuaciones que desplegó la Dirección Ejecutiva para instruir la investigación. Dicho de otro modo, los argumentos que invoca la recurrente no cuestionan la validez jurídica del acto administrativo impugnado.

- 115.** En ese sentido, este Consejo Directivo pone de relieve que, lejos de atacar la legalidad de la prórroga o de cuestionar la validez jurídica de la modificación y ampliación de la Resolución núm. DE-004-2023, en lo relativo a la calificación legal de la conducta

⁴⁷ Véase el párrafo 207 de la instancia contentiva del Recurso Jerárquico, de fecha 20 de mayo de 2024, interpuesto por la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A.

⁴⁸ Véase el párrafo 20 del escrito de defensa, de fecha 11 de junio de 2024, depositado por la sociedad comercial Demerge República Dominicana, S.A.S.

⁴⁹ Véase el párrafo 70 del escrito de contestación, de fecha 11 de junio de 2024, depositado por la Dirección Ejecutiva de Pro-Competencia.

anticompetitiva investigada y la inclusión de un nuevo agente económico investigado (contenido del acto administrativo recurrido), este alegato se enfoca en un asunto ajeno al acto administrativo recurrido: las actuaciones o diligencias probatorias que lleva a cabo la Dirección Ejecutiva, en su rol como órgano instructor de la fase de investigación de prácticas anticompetitivas.

- 116.** Frente a un escenario procesal similar, en el que la parte recurrente presentó medios en su escrito de revisión que iban encaminados exclusivamente a enjuiciar las actuaciones del órgano investigador, el Tribunal Constitucional consideró que, en ese caso, el recurso devenía en inadmisibles *“por cuanto una cosa es el vicio de la sentencia emitida por el tribunal de tutela, y otra la del proceso disciplinario llevado en contra del recurrente”*⁵⁰.
- 117.** En cambio, el segundo alegato que planteó la recurrente, con el propósito de fundamentar la presunta violación a la igualdad procesal, consistió en poner de manifiesto que la Dirección Ejecutiva no ponderó los medios de defensa que Visa International Dominicana, S.A. plasmó en su escrito de oposición, el cual fue presentado en ocasión a la solicitud de reiteración de medidas cautelares depositado por Demerge República Dominicana, S.A.S.
- 118.** Respecto al segundo alegato de la recurrente, este Consejo Directivo ha podido advertir claramente que su objeto no es cuestionar la validez jurídica del acto administrativo impugnado, sino más bien atacar el fundamento de la Resolución núm. DE-008-2023.
- 119.** Con relación a este aspecto, conviene destacar que el Consejo Directivo falló un recurso jerárquico interpuesto por Visa International Dominicana, S.A. en contra de la referida Resolución núm. DE-008-2023. En ese contexto, este Consejo Directivo dictó la Resolución núm. 001-2024, por medio de la cual advirtió que la Dirección Ejecutiva no había ponderado los argumentos de Visa International Dominicana, S.A.⁵¹ y, por vía de consecuencia, revocó la Resolución núm. DE-008-2023 al entender que ese acto administrativo carecía de una debida motivación.
- 120.** Por lo tanto, el alegato que formula la recurrente, relativo a que la Dirección Ejecutiva no ponderó los argumentos que planteó en su escrito de oposición, no solo fue examinado oportunamente por este Consejo Directivo, sino que además fue acogido por medio de la Resolución núm. 001-2024.
- 121.** Hecha esas precisiones, conviene recordar que este Consejo Directivo se encuentra apoderado de un recurso jerárquico que tiene por objeto cuestionar la validez jurídica de la Resolución núm. DE-002-2024. De manera que el apoderamiento de este órgano revisor está estrictamente delimitado por el acto administrativo recurrido.

⁵⁰ República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0725/23, parágrafo f), p.24.

⁵¹ Véanse los párrafos 64 y 65 de la Resolución núm. 001-2024, de fecha 03 de enero de 2024, dictada por el Consejo Directivo de Pro-Competencia.



- 122.** De ahí que, como los alegatos formulados por la recurrente para fundamentar la presunta violación a la igualdad procesal, no atacan directamente el contenido del acto administrativo recurrido, este Consejo Directivo se ve impedido de ponderarlos, ya que, en lo que respecta a este medio, la recurrente no ha colocado a este órgano revisor en condiciones de emitir una decisión sobre el acto administrativo impugnado.
- 123.** Por otro lado, la recurrente sostiene que el plazo de dos días hábiles, concedido por este Consejo Directivo a Visa International Dominicana, S.A. para la producción de un escrito de réplica, es insuficiente y reducido para posibilitar el ejercicio efectivo de su derecho de defensa.
- 124.** Con relación a ese alegato, este Consejo Directivo pone de manifiesto lo siguiente: a pesar de que ninguna normativa establece que el órgano apoderado para fallar un recurso jerárquico está obligado a notificar las actuaciones procesales que se van suscitando en el procedimiento administrativo, este Consejo Directivo, en aras de salvaguardar el derecho de defensa de la recurrente, decidió notificarle los escritos depositados por la Dirección Ejecutiva y la sociedad comercial Demerge República Dominicana, S.A.S. para que, en el plazo de dos días hábiles, pudiese aportar argumentos que contradijeran los planteamientos formulados por las partes.
- 125.** Tomando en cuenta lo anterior, se puede advertir que el plazo de dos días hábiles, concedido a la recurrente para la producción de su escrito de réplica, fue una medida garantista que adoptó este órgano revisor para salvaguardar el derecho de defensa de la recurrente.
- 126.** Contrario a lo planteado por la recurrente, este Consejo Directivo considera que el plazo de dos hábiles, concedido a Visa International Dominicana, S.A. para la producción de su escrito de réplica, fue razonable si se toma en cuenta que, como el Consejo Directivo está legalmente obligado a fallar el recurso jerárquico en un plazo no mayor de 30 días⁵², se puede advertir que el plazo otorgado a la recurrente permite que el órgano revisor pueda resolver en tiempo oportuno el recurso jerárquico, sin menoscabar el derecho de la recurrente a contradecir los planteamientos formulados por la Dirección Ejecutiva y la sociedad comercial Demerge República Dominicana, S.A.S.
- 127.** Por las razones esbozadas, este Consejo Directivo decide rechazar este medio planteado por la recurrente.

(iv) Violación al derecho de defensa y al derecho a la motivación de las resoluciones administrativas

- 128.** En lo relativo al derecho de defensa, la recurrente sostiene que el acto administrativo

⁵² Véase el artículo 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.

recurrido lo violó, en el entendido de que (i) no valoró ni ponderó las pruebas y medios de defensa planteados por Visa International Dominicana, S.A. para acreditar que la regla de adquirencia transfronteriza es válida⁵³; (ii) previo a adoptar el acto administrativo impugnado, la Dirección Ejecutiva debió otorgar un plazo para que el agente económico investigado se pronunciara sobre las pruebas presentadas, al amparo del artículo 44 de la Ley núm. 42-08⁵⁴; y, (iii) la Dirección Ejecutiva mantiene vedadas por confidencialidad las informaciones, documentaciones y declaraciones que serán utilizadas en su contra, por lo que existe una imposibilidad material de refutarlas⁵⁵.

- 129.** Por su parte, la sociedad comercial Demerge República Dominicana, S.A.S. considera que la Dirección Ejecutiva no violó el derecho de defensa de la recurrente. Por el contrario, el referido agente económico plantea que el acto administrativo recurrido tutela su derecho, ya que *“(...) mediante esta ampliación justamente se le garantiza a VISA su derecho de defensa con respecto a todas las informaciones y documentaciones que han sido recabadas recientemente por la Dirección Ejecutiva”*⁵⁶.
- 130.** En esa dirección, la Dirección Ejecutiva manifestó en su escrito de contestación que, a lo largo del proceso de investigación, el referido órgano instructor ha salvaguardado el derecho de defensa de la recurrente. Para fundamentar esa tesis, la Dirección Ejecutiva indicó que ha dado respuesta oportuna a las 10 solicitudes de copia del expediente sancionador formuladas por la recurrente, *“lo que demuestra que se ha garantizado, en todo momento, el acceso a VISA a la información relevante y necesaria para su defensa”*⁵⁷.
- 131.** Respecto al primer argumento de Visa International Dominicana, S.A., relativo a que la Dirección Ejecutiva, al momento de dictar el acto administrativo impugnado, no valoró ni ponderó las pruebas y los argumentos planteados por la recurrente, este Consejo Directivo ha podido apreciar que la recurrente no especifica cuáles fueron los argumentos y medios de prueba que fueron omitidos por el órgano instructor.
- 132.** La recurrente solo se limita a indicar que presentó argumentos y medios de prueba para fundamentar la validez de la regla de adquirencia transfronteriza, pero no detalla cuáles fueron esos argumentos y medios de prueba que fueron omitidos por la Dirección Ejecutiva. Desde ese punto de vista, la recurrente no coloca a este órgano revisor en condiciones para examinar si ciertamente se produjo una violación al derecho de defensa.

⁵³ Véanse los párrafos 229-231 de la instancia contentiva del Recurso Jerárquico, de fecha 20 de mayo de 2024, interpuesto por la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A.

⁵⁴ Véase el párrafo 233 de la instancia contentiva del Recurso Jerárquico, de fecha 20 de mayo de 2024, interpuesto por la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A.

⁵⁵ Véase el párrafo 65 del escrito de réplica, de fecha 14 de junio de 2024, depositado por la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A.

⁵⁶ Véase el párrafo 35 del escrito de defensa, de fecha 11 de junio de 2024, depositado por la sociedad comercial Demerge República Dominicana, S.A.S.

⁵⁷ Véase el párrafo 74 del escrito de contestación, de fecha 11 de junio de 2024, depositado por la Dirección Ejecutiva de Pro-Competencia.

- 133.** Además, este Consejo Directivo debe recordar que el acto administrativo recurrido no fue el resultado de la valoración de argumentos y medios de prueba planteados por las partes, sino que más bien fue el resultado del ejercicio de una potestad administrativa unilateral. Por lo tanto, el vicio imputado por la recurrente no parece ser oportuno, ya que el mismo no es predicable o aplicable al acto administrativo recurrido.
- 134.** En cuanto al segundo argumento de Visa International Dominicana, S.A., relativo a que la Dirección Ejecutiva debió otorgar un plazo al agente económico investigado para referirse a las pruebas nuevas, previo a la adopción del acto administrativo recurrido, este Consejo Directivo considera oportuno realizar las siguientes puntualizaciones.
- 135.** El artículo 44 de la Ley núm. 42-08 establece que el agente económico emplazado o investigado tendrá un plazo de 20 días hábiles para que contestar la denuncia y expresar, mediante escrito de contestación, sus argumentos y medios de prueba.
- 136.** Como se puede apreciar, el momento procesal en el que se activa el derecho previsto en el artículo 44, literal b), de la Ley núm. 42-08, es el que se apertura una vez se ordena el inicio del procedimiento de investigación para posibilitar que el agente económico investigado pueda contestar la denuncia admitida en el acto administrativo de inicio.
- 137.** De ahí que, contrario a lo planteado por la recurrente, el derecho previsto en el artículo 44, literal b), de la Ley núm. 42-08, no era exigible en esta etapa procesal. Dicho de otro modo, el momento procesal para comunicar o notificar esas circunstancias o pruebas nuevas no era previo a la emisión del acto administrativo recurrido, sino luego de su emisión, tal y como ocurrió en este caso.
- 138.** Al respecto, este Consejo Directivo conviene destacar que, en cumplimiento al mandato establecido en el artículo 44, literal b), de la Ley núm. 42-08, la Dirección Ejecutiva le otorgó a la recurrente un plazo de 20 días hábiles para que depositara su escrito de contestación. En efecto, el dispositivo séptimo de la Resolución núm. DE-004-2023 *-que dio inicio al procedimiento de investigación-* así lo corrobora.
- 139.** Más aún, el dispositivo cuarto de la Resolución núm. DE-002-2024 *-acto administrativo impugnado-* también le confiere un plazo de 20 días hábiles a la recurrente para que pueda depositar su escrito de contestación.
- 140.** Además de lo anterior, este Consejo Directivo considera que el argumento de la recurrente no tiene asidero jurídico por una razón bastante sencilla: no ha sido un hecho controvertido que, (i) a lo largo de la sustanciación del procedimiento, la recurrente ha solicitado copia de los documentos que integraban el expediente administrativo; y, (ii) esos requerimientos de información fueron respondidos oportunamente por el órgano instructor.
- 141.** Por lo tanto, la Dirección Ejecutiva garantizó de manera efectiva el derecho de la recurrente

a acceder al expediente administrativo⁵⁸; derecho que abarca la posibilidad de revisar el expediente, copiar los documentos que lo integran y consignar cualquier tipo de escrito contentivo de alegatos y pruebas⁵⁹.

- 142.** En virtud de las razones expuestas, este Consejo Directivo considera que la Dirección Ejecutiva no violó el derecho de defensa de la recurrente, ya que el órgano instructor le facilitó toda la documentación requerida para que pudiera plantear los alegatos y pruebas necesarios. Así las cosas, resulta evidente que el derecho de defensa, el cual es correlativo a todo proceso, sea judicial o administrativo⁶⁰, fue plenamente garantizado.
- 143.** Respecto al tercer argumento de la recurrente, concerniente a que la Dirección Ejecutiva mantiene vedadas por confidencialidad las informaciones, documentaciones y declaraciones que serán utilizadas en su contra, este Consejo Directivo considera que la Dirección Ejecutiva ha obrado conforme al marco regulatorio vigente en la materia.
- 144.** Y es que, de conformidad con el artículo 31 del Decreto núm. 252-20, solo podrá acceder a la información declarada como confidencial, durante la fase de instrucción, el director ejecutivo, el subdirector de Defensa de la Competencia, el encargado del Departamento de Estudios Económicos y de Mercado, el encargado del Departamento Legal y las personas que sean debidamente autorizadas por la Dirección Ejecutiva.
- 145.** Lo anterior sugiere que la recurrente, en su calidad de agente económico investigado, no está jurídicamente autorizado para acceder a información declarada confidencial que pueda afectar intereses legítimos de otros agentes económicos.
- 146.** Inclusive, este Consejo Directivo debe destacar que el derecho de la recurrente a acceder al expediente administrativo no es absoluto. Al respecto, el artículo 4, numeral 19, de la Ley núm. 107-13, establece que el *“derecho de acceso a los expedientes administrativos que les afecten en el marco del respeto al derecho a la intimidad y a las declaraciones motivadas de reserva que en todo caso habrán de concretar el interés general al caso concreto”*.
- 147.** En esa tesitura, este Consejo Directivo considera que la recurrente no puede invocar violación a su derecho de defensa sobre la base de que no ha podido acceder a información declarada confidencial, ya que, a la luz del marco regulatorio citado, no tiene derecho a acceder a ese tipo de información, en esta fase del procedimiento de investigación.
- 148.** Por otro lado, la recurrente sostiene que el acto administrativo impugnado carece de una debida motivación, debido a que no ofrece razones que fundamenten la pertinencia de mantener a Visa International Dominicana, S.A. como agente económico investigado.

⁵⁸ Véase el artículo 4, numeral 19, de la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

⁵⁹ Véase el artículo 21, párrafo III, de la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

⁶⁰ República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0294/19, parágrafo h, p.26.



- 149.** Contrario a lo planteado por la recurrente, este Consejo Directivo considera que la Dirección Ejecutiva sí ofrece múltiples razones para fundamentar la pertinencia de mantener a Visa International Dominicana, S.A. como agente económico investigado.
- 150.** Tal y como se puso de relieve en los párrafos 93 y 94 de la presente resolución, la Dirección Ejecutiva fundamentó su decisión de ordenar la prórroga del plazo previsto en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08 en la complejidad del asunto; circunstancia prevista en el artículo 20 de la Ley núm. 107-13.
- 151.** Por tanto, a juicio de este Consejo Directivo, el acto administrativo impugnado no transgrede el principio de racionalidad, previsto en el artículo 3, numeral 4, de la Ley núm. 107-13, en el entendido de que exterioriza las razones en virtud de las cuales se justifica la prórroga del plazo previsto en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08. Dicho de otro modo, la Dirección Ejecutiva plasma en su acto administrativo múltiples razones para fundamentar por qué Visa International Dominicana, S.A. debe permanecer como un agente económico investigado, más allá del plazo máximo de investigación que prevé la normativa sectorial.
- 152.** Por todas las razones esbozadas en esta resolución, este Consejo Directivo, fungiendo como tribunal administrativo y en ejercicio de sus facultades legales, decide acoger parcialmente el recurso jerárquico interpuesto por la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A. y, en consecuencia, procede modificar la Resolución núm. DE-002-2024, dictada por la Dirección Ejecutiva en fecha 03 de abril de 2024.

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);

VISTA: La Ley núm. 834, de fecha 15 de julio de 1978, que abroga y modifica ciertas disposiciones en materia de Procedimiento Civil y hace las más recientes y avanzadas reformas del Código de Procedimiento Civil Francés;

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-002-2024, de fecha 03 de abril de 2024, dictada por la Dirección Ejecutiva de Procompetencia, objeto del presente recurso jerárquico.

VISTOS: Los documentos que integran el expediente administrativo.

IV. Parte dispositiva

**EL CONSEJO DIRECTIVO
DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
(Pro-Competencia),
en ejercicio de sus facultades legales:**

RESUELVE:

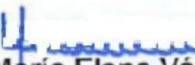
PRIMERO: DECLARAR ADMISIBLE el recurso jerárquico interpuesto por la sociedad comercial **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.** en fecha 20 de mayo de 2024, por cumplir con las condiciones legales requeridas para su admisibilidad.

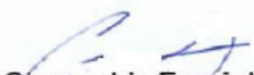
SEGUNDO: ACOGER parcialmente en cuanto al fondo el recurso jerárquico interpuesto por la sociedad comercial **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.** en fecha 20 de mayo de 2024, y, por vía de consecuencia, **MODIFICAR** el ordinal segundo del dispositivo de la Resolución núm. DE-002-2024, dictada por la Dirección Ejecutiva en fecha 03 de abril de 2024, para que en lo adelante **se disponga la extensión por un período de seis (6) meses** del plazo de instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-004-2023; contados a partir del 13 de abril de 2024, y que culmina el **13 de octubre del 2024**, fecha límite para la Dirección Ejecutiva emitir un acto conclusivo de la presente investigación.

TERCERO: Se ORDENA NOTIFICAR una copia certificada de la presente resolución a la sociedad comercial **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.** a **MASTERCARD REPUBLICA DOMINICANA, S.A.**, 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.



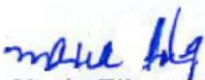
Así ha sido aprobada y firmada la presente Resolución a unanimidad de votos por el Consejo Directivo de la **COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (PRO-COMPETENCIA)**, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República Dominicana, hoy día primero (01) de julio del año dos mil veinticuatro (2024). Figura incorporado el voto salvado de la consejera Keryma Marra Martínez.


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

VOTO SALVADO – CONSEJERA KERYMA MARRA

1. La recurrente VISA INTERNATIONAL DOMINICANA S.A. (en lo adelante VISA) ha planteado la revocación del acto administrativo impugnado, alegando una ausencia de habilitación competencial de la Dirección Ejecutiva de PRO-COMPETENCIA (en lo adelante la DE) en razón de la materia, para conocer el conflicto que se ha generado entre DEMERGE REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.S. (en lo adelante DEMERGE) y VISA, de conformidad con los artículos 55 de la Ley 247-12⁶¹ y el artículo 3 de la Ley 834⁶², por ser el derecho común.
2. Dicho planteamiento ha sido formulado por la recurrente bajo el argumento principal de que el acto recurrido versa sobre la aplicación de las condiciones contenidas en las Normas de Funcionamiento del Sistema de Pago VISA (en lo adelante Reglas de Visa), validadas por el Banco Central y aprobadas por la Junta Monetaria mediante su quinta resolución del 20 de abril de 2023; por lo que su análisis y resolución es de la exclusiva competencia de las autoridades que regulan el sistema monetario y financiero nacional, específicamente de la Junta Monetaria y del Banco Central.
3. Es nuestro criterio, en primer lugar, que no procede el conocimiento de la excepción de incompetencia por la razón fundamental de que el medio planteado por la recurrente no guarda relación directa con el acto administrativo impugnado(i); y en segundo lugar, que si aún fuera procedente, ya sea considerándolo como un medio de defensa al fondo o estrictamente como una excepción de incompetencia, tal conocimiento debe ser acumulado con el fondo, por la motivaciones y argumentos que exponemos más adelante, siempre estatuyendo el fondo y la excepción planteada mediante disposiciones distintas.
4. Para motivar nuestro voto, en primer lugar, resumimos los principales alegatos sobre la excepción propuesta, planteados por cada una de las partes envueltas en este proceso (i); y luego las consideraciones y motivaciones que sirven de fundamento al mismo (ii).

i) Alegatos de las Partes.

a) Alegatos de VISA

5. Para fundamentar su pedimento incidental, la recurrente plantea, en síntesis, los

⁶¹ Ley orgánica de la administración pública, número 247-12 de fecha 14 de agosto de 2012.

⁶² Ley número 834 que aboga y modifica ciertas disposiciones en materia de procedimiento civil y hace suyas las más recientes y avanzadas reformas del código de procedimiento civil francés de fecha 15 de julio de 1978.



siguientes argumentos⁶³:

- (i) Que las actividades económicas que realiza VISA en el mercado del sistema de pagos están sujetas a la normativa sectorial del ámbito monetario y financiero y, en consecuencia, son reguladas y supervisadas exclusivamente por la Junta Monetaria y el Banco Central de la República Dominicana;
- (ii) Que “(...) *el asunto del que ha sido apoderado dicho ente administrativo (la DE) no versa sobre aspectos relacionados al derecho de la competencia o prácticas anticompetitivas, sino de un asunto estrictamente regulatorio originado como consecuencia de la aplicación de la regulación especial que ampara el mercado monetario y financiero, que escapa del ámbito de competencia de esta autoridad*”;
- (iii) Que *el mercado de procesamiento de pagos de transacciones con tarjetas bancarias para comercios extranjeros en la República Dominicana, constituye uno de los elementos que integran el Sistema de Pagos de la República Dominicana*”, que está declarado como un servicio público de titularidad exclusiva del Banco Central por el artículo 27 de la Ley 183-02⁶⁴, cuya reglamentación, organización y funcionamiento es facultad exclusiva de la Junta Monetaria como órgano superior del sistema monetario y financiero, atendiendo a las disposiciones del artículo 147 de la Constitución de la República Dominicana;
- (iv) Que la supuesta práctica anticompetitiva que se le pretende imputar a VISA y es objeto de la denuncia, se sustenta en acciones que ejecutó VISA para hacer valer las disposiciones de la Ley Monetaria y Financiera, el Reglamento de Sistemas de Pago y las Reglas de Visa, aprobadas por la Junta Monetaria y acordadas por los participantes del sistema a través de los Contratos de Miembro y Licencia de Marca Registrada, vigentes y en ejecución;
- (v) Que la obligación de los administradores de Sistemas de Pago de tener normas de funcionamiento acorde con la normativa del Sistema Monetario y Financiero, se deriva de los artículos 5 y 8 del Reglamento de Sistema de Pagos; y que dichas normas son sometidas a la aprobación de las autoridades monetarias y financieras, y de las mismas se desprende la obligación de aplicar los mecanismos previstos en ellas para evitar y sancionar su incumplimiento por parte de los participantes, incluyendo las empresas de adquisición de su Sistema de Pagos;
- (vi) Que por lo tanto las Reglas de Visa no constituyen disposiciones discrecionales de carácter anticompetitivo, sino el cumplimiento de un requisito indispensable que el regulador sectorial puso a cargo de VISA a los fines de garantizar el correcto funcionamiento de los Sistemas de Pago y armonizar los intereses en juego de los distintos participantes, tomando en consideración que los Sistemas de Pago constituyen un mecanismo esencial para respaldar la eficacia de los

⁶³ Véanse los párrafos 12 y 61 de la instancia contentiva del Recurso Jerárquico, de fecha 20 de mayo de 2024, interpuesto por la sociedad comercial Visa International Dominicana, S.A.

⁶⁴ Ley No. 183-02 Monetaria y Financiera del 21 de noviembre de 2002.



mercados financieros.

b) Alegatos de DEMERGE.

6. Contrario a lo planteado por la recurrente, la sociedad comercial DEMERGE sostiene que la Dirección Ejecutiva sí es competente para investigar las prácticas anticompetitivas denunciadas. De manera concreta, el indicado agente económico argumenta que:

- (i) *“(…) el presente proceso tiene su inicio en una denuncia de actuaciones que atentan contra la libre competencia, lo cual a todas luces faculta únicamente a la Dirección Ejecutiva de esta augusta institución a la instrucción de un proceso investigativo y, consecuentemente, sancionatorio en contra de VISA”⁶⁵;*
- (ii) *“Pro-Competencia es la autoridad competente, en virtud del artículo 36 de la Ley 42-08 para la investigación, control y sanción de los actos prohibidos por la presente Ley, la DE actuará de oficio o a petición de parte con interés legítimo, de conformidad con el presente procedimiento y lo que se establezca en la reglamentación complementaria (...)”;*
- (iii) *“Que estamos ante el análisis de la anticompetitividad de una conducta y en ningún escenario razonable, la Junta Monetaria o el Banco Central estarían en una posición primaria para fiscalizar la conducta de VISA, pues esta tiene un rol bastante proactivo en las reglas del juego que regulan el mercado”.*

C) Alegatos de la DIRECCION EJECUTIVA DE PRO- COMPETENCIA:

7. Finalmente, y en el mismo sentido que DEMERGE, la DE sostiene que Pro-Competencia tiene potestad para investigar y sancionar prácticas anticompetitivas en el mercado de procesamiento de pagos y de transacciones con tarjetas bancarias para comercios extranjeros en la República Dominicana. A grandes rasgos, el órgano instructor indicó que:

- (i) *“Visto que las normativas sectoriales aplicables en la especie no incluyen disposiciones en materia de competencia, resulta imperativo considerar que las disposiciones de la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08 son plenamente aplicables en el caso que nos ocupa, tratándose de presuntas prácticas de abuso de posición dominante colectivo, prohibidas por el artículo 6 de la Ley núm. 42-08, en el mercado de procesamiento de pagos de transacciones con tarjetas bancarias para comercios extranjeros en la República Dominicana”⁶⁶;*

⁶⁵ Véase el párrafo 17 del escrito de defensa, de fecha 11 de junio de 2024, depositado por la sociedad comercial Demerge República Dominicana, S.A.S.

⁶⁶ Véase el párrafo 35 del escrito de contestación, de fecha 11 de junio de 2024, depositado por la Dirección Ejecutiva de Pro-Competencia.



- (ii) *La DE es competente para conocer de las conductas y prácticas anticompetitivas que concurren en los mercados, incluyendo el de procesamiento de pago, en virtud del artículo 2 de la ley 42-08, lo que aplica en el presente caso porque se trata de presuntas prácticas de abuso de posición dominante colectivo;*
- (iii) *La normativa sectorial (monetaria y financiera) no contiene disposiciones específicas en materia de competencia, para investigar, perseguir y sancionar este tipo de conductas; En ese sentido, la ley 183-02 no previó la tipificación de ninguna conducta o práctica anticompetitiva o contraria a la libre competencia, salvo la publicidad engañosa o competencia desleal; ni tienen facultad expresa para sancionarla;*
- (iv) Las interacciones que se dan entre los actores del Sistema de Pagos tienen lugar en un ámbito Inter partes, una esfera privada que escapa al ámbito de la regulación sectorial, que no supervisa las negociaciones, términos y condiciones de las relaciones comerciales de los distintos agentes del mercado, y sus actividades se desenvuelven en un ambiente privado entre las diferentes partes que intervienen, conforme a las reglas naturales de cada mercado;
- (v) Que la excepción de incompetencia no había sido planteada antes por el recurrente hasta el depósito del recurso jerárquico de marras;
- (vi) El ámbito competencial del Banco Central se limita a la fiscalización de los aspectos regulatorios en términos operativos, por lo que el regulador que ha sido puesto en conocimiento del inicio del proceso de investigación, no ha planteado tampoco la excepción de incompetencia, ni ha alertado a este órgano instructor sobre incumplimiento alguno de la normativa sectorial;

CONSIDERACIONES

- 8. Es nuestra opinión que en primer lugar no procede el examen y conocimiento de la excepción de incompetencia en este momento procesal pues: el medio planteado por la recurrente no guarda relación directa con el acto administrativo impugnado(i); y aun cuando se entendiera procedente el conocimiento de la misma, es el criterio de la suscrita que debe acumularse para conocerse con el fondo del asunto(ii), por los argumentos y criterios que exponemos más adelante.

i) El medio planteado por la recurrente no guarda relación directa con el acto administrado.

- 9. Como se puede apreciar, el medio formulado por la recurrente cuestiona directamente la competencia de la Dirección Ejecutiva para investigar las prácticas anticompetitivas denunciadas por Demerge República Dominicana, S.A.S., sobre la base de que el asunto del que ha sido apoderado la Dirección Ejecutiva no tiene que ver con la aplicación de la Ley núm. 42-08, sino más bien con cuestiones de



regulación sectorial⁶⁷.

10. Ahora bien, del estudio de la Resolución recurrida se puede comprobar que el medio planteado por la recurrente no guarda relación directa con el acto administrativo impugnado. A continuación, se expondrán las razones que justifican esa conclusión.
11. En el contexto del ordenamiento jurídico dominicano, los recursos en sede administrativa (reconsideración y jerárquico) deben identificar (i) la actuación administrativa recurrida; (ii) la voluntad de impugnación; y, (iii) los motivos concretos de inconformidad⁶⁸. Desde ese punto de vista, los motivos concretos de inconformidad deben recaer sobre la actuación administrativa recurrida, ya que de ese modo se pone en condiciones al órgano revisor para evaluar si los medios planteados por quien interpone el recurso justifican la revocación del acto administrativo impugnado.
12. Aclarado lo anterior, se debe destacar que el contenido de la Resolución núm. DE-002-2024 -que es el acto administrativo recurrido- se limitó a (i) prorrogar el plazo previsto en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08; y, (ii) modificar y ampliar la Resolución núm. DE-004-2023, en lo relativo a la calificación legal de la conducta anticompetitiva investigada y la inclusión de un nuevo agente económico investigado.
13. Por lo tanto, este medio invocado por la recurrente, relativo a que la Dirección Ejecutiva no posee competencia material para investigar las prácticas anticompetitivas denunciadas (por tratarse de un asunto de regulación sectorial), no ataca directamente al acto administrativo recurrido, en el sentido de que no cuestiona la validez jurídica del contenido de dicho acto.
14. Este medio de excepción de incompetencia, lejos de atacar la legalidad de la prórroga o de cuestionar la validez jurídica de la modificación y ampliación de la Resolución núm. DE-004-2023, en lo relativo a la calificación legal de la conducta anticompetitiva investigada y la inclusión de un nuevo agente económico investigado (contenido del acto administrativo recurrido), se enfoca en un asunto ajeno al acto administrativo recurrido: la competencia del órgano instructor para investigar las prácticas anticompetitivas denunciadas.
15. Conviene recordar, en esa misma dirección, que este Consejo Directivo se encuentra apoderado de un recurso jerárquico que tiene por objeto cuestionar la

⁶⁷ Véase el párrafo 19 del escrito de réplica, de fecha 14 de junio de 2024, depositado por la sociedad comercial Visa Internacional Dominicana, S.A.

⁶⁸ Véase el artículo 48 de la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

validez jurídica de la Resolución núm. DE-002-2024. De manera que el apoderamiento de este órgano revisor está estrictamente delimitado por el acto administrativo recurrido.

16. Por tanto, al verificarse que el medio de excepción de incompetencia objeto de análisis no cuestiona la validez jurídica de la Resolución núm. DE-002-2024 (acto administrativo recurrido), por las razones que ya se han explicado, este Consejo Directivo se ve impedido de examinarlo, ya que, en lo que respecta a este medio, la recurrente no ha colocado a este órgano revisor en condiciones de emitir una decisión sobre el acto administrativo impugnado.
17. La línea de razonamiento precedentemente esbozada no ha sido ajena a la jurisprudencia constitucional dominicana. De hecho, ante situaciones análogas, en las que la parte recurrente ha presentado argumentos que no van dirigidos a cuestionar el acto impugnado, nuestro Tribunal Constitucional ha establecido lo siguiente:
18. En la especie, este tribunal constitucional ha verificado que la recurrente no precisa cuáles fueron los agravios de la sentencia recurrida, limitándose a ofertar argumentos que van dirigidos a la interposición de la acción de amparo, situación ésta que no coloca en condiciones para emitir un fallo sobre la sentencia recurrida, razón por la cual procede declarar la inadmisibilidad del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo (...) ⁶⁹
19. Frente a un escenario procesal similar, en el que una parte de un proceso jurisdiccional presentó medios en su escrito de revisión que iban encaminados exclusivamente a enjuiciar las actuaciones de un órgano administrativo al momento de proceder a la desvinculación del recurrente, el Tribunal Constitucional consideró que, en ese caso, el recurso devenía en inadmisibile *“por cuanto una cosa es el vicio de la sentencia emitida por el tribunal de tutela, y otra la del proceso disciplinario llevado en contra del recurrente”* ⁷⁰.
20. *Mutatis mutandis*, una cosa es la excepción de incompetencia de la Dirección Ejecutiva para investigar las prácticas anticompetitivas denunciadas, cuyo alcance impacta el marco de actuación del órgano instructor, y otra muy distinta son los vicios que se le pueden imputar al acto administrativo impugnado. Y, como en este caso, la excepción de incompetencia no va dirigida a enjuiciar ningún aspecto de la Resolución núm. DE-002-2024, resulta evidente que este órgano revisor no puede examinarla.

ii) El examen y decisión sobre la excepción de incompetencia presentada

⁶⁹ República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0129/20, parágrafo j), p.12.

⁷⁰ República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0725/23, parágrafo f), p.24.



debe ser acumulado con el conocimiento del fondo del asunto.

21. Por otro lado, y en adición a los argumentos previamente expuestos, de que el medio planteado no guarda relación directa con el acto impugnado, la suscrita, luego de examinar los argumentos planteados por las partes expone su criterio de que aún si fuera procedente el conocimiento de la excepción de competencia, el examen, análisis y decisión sobre este medio debe ser acumulado con el conocimiento del fondo tomando en consideración lo siguiente:
22. La ley orgánica de la administración pública define la competencia como el conjunto de facultades y responsabilidades asignadas a cada órgano o entidad pública para el cumplimiento de sus atribuciones. La Excepción de Incompetencia es el medio de contestación de la competencia. La parte que la invoca entiende que la jurisdicción apoderada es incompetente.
23. A primeras luces y a pesar de que recurrente se refiere a este medio de defensa como un medio de excepción, de la naturaleza de dicho medio y del análisis de los argumentos que lo sustentan, se trata más bien de un medio de defensa al fondo, pues la incompetencia que persigue no es la de este Consejo Directivo como órgano apoderado del recurso jerárquico cuyo conocimiento es objeto de la presente resolución, sino que persigue la incompetencia de la Dirección Ejecutiva, órgano que emitió el acto recurrido, lo que se traduce en un medio de defensa al fondo que ataca la validez y legalidad del referido acto y que deberá ser revisado al momento en que deba conocerse el fondo del asunto.
24. Subsidiariamente es nuestro criterio, que aún en el caso de que se considerara que el medio invocado por VISA en su recurso, trata estrictamente de una excepción de incompetencia el conocimiento de la misma debe acumularse para ser fallada junto al fondo del asunto, respetando la forma prevista en la Ley 834, ya que para decidir sobre la misma se hace necesario valorar cuestiones relativas al fondo y este Consejo Directivo podría estar prejuzgando el fondo de una eventual acto conclusivo de la DE.
25. Y es que para resolver la excepción planteada, deben ponderarse argumentos de fondo planteados por cada una de las partes, en el sentido de que por un lado las conductas investigadas tratan de presuntas conductas o prácticas anticompetitivas en el contexto de un mercado regulado cuya normativa sectorial no contiene disposiciones en ese sentido y que constituyen conductas privativas o arbitrarias de los sujetos investigados; o si por el contrario, se trata de conductas que resultan de la ejecución y estricto apego a normativas que rigen la materia bancaria, monetaria y financiera, y que son incluso, mandatarias por parte de las autoridades del sector regulado en cuestión, en aras de preservar el adecuado funcionamiento del Sistema de Pagos de la República Dominicana.

26. El examen de estos argumentos principales, a fin de dar respuesta a la excepción planteada, conlleva necesariamente en esta etapa procesal un análisis de si las interacciones que se dan entre las partes de este proceso tienen lugar en un ámbito inter partes o esfera privada que escapa al ámbito de la regulación sectorial, o si por el contrario, estamos en presencia de conductas que se dan en el marco del cumplimiento de normas sectoriales mandatorias o validadas, tratándose de un asunto estrictamente regulatorio sectorial.
27. De igual forma, resulta necesario, como ha indicado la propia DE en su escrito de contestación, la ponderación sobre si la restricción de domicilio impuesta por VISA es necesaria para el correcto funcionamiento del mercado del Sistema de Pagos o si constituye una práctica de posición dominante, ya que la determinación en uno u otro sentido, podría o no afectar el ámbito competencial del órgano apoderado del proceso de investigación.
28. Que la ponderación de estos argumentos conllevaría a su vez otros análisis sobre potenciales aspectos de fondo, tales como el alcance de las normas invocadas; si involucran actuaciones no autorizadas por la autoridad monetaria y financiera o mandatorias de esta; si se trata de conductas cuyo incumplimiento se encuentra sancionadas o no, por la normativa sectorial; la calificación o clasificación de las transacciones y su localidad o domicilio; la legalidad o no de las mismas a la luz de la regulación sectorial, entre otros, que la suscrita entiende necesarios para poder responder la excepción de incompetencia planteada, y que podría conllevar a este Consejo Directivo a prejuzgar un eventual acto conclusivo de la DE, tratándose claramente de aspectos vinculados al fondo que deberán ser evaluados por este Consejo en las diferentes etapas que conforman el procedimiento administrativo previsto en la Ley 42-08.
29. La propia DE ha reconocido en su escrito de respuesta a la notificación del Recurso Jerárquico, que *“en lo que respecta a las explicaciones dadas por VISA en su recurso sobre el contenido de las Reglas Visa y la prohibición impuesta por VISA - no por la Ley monetaria y financiera ni por el Reglamento SIPARD – de que agregadores de pago contraten con comercios internacionales y su supuesta necesidad u obligatoriedad para el correcto funcionamiento del mercado objeto de investigación, basta decir que tales consideraciones constituyen el objeto de una conducta aún en investigación en sede de instrucción del procedimiento administrativo, es decir que forma parte del objeto de la investigación iniciada por la DE, que procura precisamente determinar si las restricciones de domicilio contenidas en la Reglas Visa – e igual con Master Card- constituyen una manifestación de alguna práctica anticompetitiva por parte de agentes presuntamente dominantes en el mercado de procesamiento de pagos de RD con el objeto de excluir del mismo a potenciales competidores o si la misma es necesaria*

para el correcto funcionamiento del mercado de Sistema de Pagos.

30. En ese sentido, es el criterio de la suscrita que este Consejo Directivo debe abstenerse en esta etapa procesal de incurrir en un prejuzgamiento de un eventual acto conclusivo de la Dirección Ejecutiva, conforme además al alcance de sus atribuciones como órgano apoderado de un recurso jerárquico con un ámbito delimitado por el acto recurrido; y evitar valorar cuestiones de fondo planteadas por las partes para que sea acogida o desestimada la excepción de incompetencia, a los fines de garantizar el doble grado de jurisdicción de PRO-COMPETENCIA previsto en la Ley No. 42-08 y el principio del procedimiento administrativo sancionador establecido en la Ley 107-13, en su artículo 42 de separación entre la función instructora y sancionadora, máxime cuando esta excepción de incompetencia no había sido planteada con anterioridad al Recurso Jerárquico frente al órgano cuya incompetencia se pretende.
31. Nuestro Tribunal Constitucional, ha establecido en la sentencia TC 0107/13⁷¹, que *no constituye una arbitrariedad ni introduce un elemento perturbador en el proceso judicial laboral, violatorio de derechos, la posibilidad de que el juez pueda acumular las excepciones de incompetencia para fallarlas conjuntamente con el fondo, puesto que esa medida, al no impedir que las partes en el proceso puedan proponer sus conclusiones incidentales y de fondo, no lesiona en modo alguno el derecho de defensa ni ninguna de las garantías que conforman el debido proceso. Y no genera dicha norma el contrasentido que alegan las accionantes, puesto que, en caso de acumulación, el juez incompetente no tendrá impedimento legal alguno en declararlo, aún se hayan producido conclusiones al fondo, y en sentido inverso, si es competente, podrá, con la celeridad perseguida por las normas impugnadas, decidir el litigio de que está apoderado.*
32. Que, si bien se trata de una sentencia que conoce un caso en materia laboral, la misma se fundamenta en el principio de celeridad que es aplicable también al proceso administrativo sancionador.
33. También nuestra Suprema Corte de Justicia, se ha pronunciado al respecto, al referir que : *“La acumulación de los incidentes procesales se admite con la finalidad de no eternizar los procedimientos; que, según ha sido juzgado por la Suprema Corte de Justicia, los jueces del fondo pueden mediante una sola sentencia, pero por disposiciones distintas decidir, como se ha hecho en la especie, todo los*

⁷¹ Sentencia TC/0107/13. Expediente No. TC011999-0004, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por: Wartsila Diesel, Inc.; Wartsila Diesel Dominicana, S.A.; Wartsila Diesel International, S.R.L., Wartsila Diesel Northamerica; Wartsila Diesel of Finland, Stork Wartsila Diesel B.V.; Wartsila Diesel Development Company, Inc., en contra de los artículos 534 y 589 del Código de Trabajo

incidentes procesales que sean promovidos, siempre y cuando las partes hayan sido puestas en condiciones de concluir sobre ellos". S.C.J 18 agosto 2004, B.J. No.1125, Págs. 83-88.

34. Asimismo, nuestra decisión se fundamenta en otro precedente jurisprudencial, contenido en la sentencia dada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia en fecha 26 de febrero de 2020, que conoció la impugnación de la sentencia dictada por la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo de la Corte de Apelación de Barahona, del 23 de abril de 2013. En dicha decisión la Suprema Corte de Justicia estableció que: *"En otro orden, es preciso de forma adicional referirse a otro razonamiento de la corte en el cual sostiene que el juez de primer grado no puede acumular la excepción de incompetencia, sino que debe decidirla de inmediato y antes de cualquier medida; sobre este aspecto, la corte a qua se apartó de las disposiciones de los artículos 4 y 5 de la Ley 834 de 1978, que otorgan al juez la facultad de acumular el incidente a fin de evitar la eternización de los casos o que la excepción sea utilizada con fines puramente dilatorios, y adicionalmente porque en muchos de los procesos para decidir la incompetencia se hace necesario valorar cuestiones relativas al fondo; de manera que la normativa enunciada coloca al juez como única obligación la de estatuir por disposiciones distintas."*

Keryma *OMO*
Keryma Marra Martínez
Miembro del Consejo Directivo