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

RESOLUCIÓN NÚM. 011-2024

QUE ADMITE A TRÁMITE EL EXPEDIENTE CORRESPONDIENTE AL INFORME DE INSTRUCCIÓN PRESENTADO POR LA DIRECCIÓN EJECUTIVA EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN INICIADO MEDIANTE RESOLUCIÓN NÚM. DE-003-2023 Y ORDENA EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN CONTRA DE LAS SOCIEDADES COMERCIALES LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L., OGIM, S.R.L., LAGUNA AZUL, S.R.L. Y OXIJAYA, S.R.L., POR OBSERVARSE INDICIOS RAZONABLES DE PRESUNTAS PRÁCTICAS COLUSORIAS EN PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIONES PÚBLICAS DE OXÍGENO MEDICINAL DURANTE EL PERÍODO ENERO 2019- FEBRERO 2023

El Consejo Directivo de la **COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA** (en lo adelante "**Procompetencia**"), compuesto por los señores María Elena Vásquez Taveras, presidenta; Gianna Liz Franjul Rivera, secretaria "ad hoc"; Francisco Manuel Pimentel Vásquez; Keryma Marra Martínez y María Elisa Holguín López, miembros, en ejercicio de las atribuciones que le 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 con cuatro (4) votos a favor y un voto disidente, la presente **RESOLUCIÓN:**

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

INDICE TEMÁTICO **Pág.**

I. Antecedentes del caso 1
A. Fase de inicio del procedimiento de investigación de oficio 1
B. Fase de instrucción del procedimiento de investigación 2
C. Fin de la etapa de investigación 3
II. Consideraciones de derecho 4
A. Sobre la Competencia del Consejo Directivo 4

B. Sobre los presupuestos de admisibilidad del Informe de Instrucción 5
(i) Plazo de presentación del Informe de Instrucción al Consejo Directivo 7
(ii) Individualización de las partes 11
(iii) Imputación precisa de las alegadas faltas cometidas 13
(iv) Respeto al principio de legalidad en las actuaciones ejercidas por la Dirección Ejecutiva *16*
(v) Respeto al debido proceso y derecho de defensa *22*
(vi) Motivación del informe *24*
III. Parte Dispositiva 28

I.Antecedentes del caso

SUMARIO:	A continuación, se describen los presupuestos fácticos que dieron origen a la investigación de la Dirección Ejecutiva, así como el procedimiento seguido hasta el momento.

A. Fase de inicio del procedimiento de investigación de oficio

1.En fecha 7 de marzo de 2023, la Dirección Ejecutiva dictó la Resolución núm. DE-003-2023, que ordena oficiosamente el inicio de un procedimiento de investigación circunscrito a diversos procedimientos de contrataciones públicas para la adquisición de oxígeno medicinal en los centros de salud siguientes: Hospital Regional Universitario San Vicente de Paul, Hospital General Dr. Vinicio Calventi, Hospital Militar Docente Dr. Ramón de Lara y el Hospital Central de Las Fuerzas Armadas, durante el período enero 2019 – febrero 2023.

2. Por medio de la referida resolución, la Dirección Ejecutiva resolvió lo siguiente:

> **PRIMERO**: **ORDENAR** el inicio de un **PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN DE OFICIO** circunscrito a diversos procedimientos de compras públicas para la adquisición de oxígeno medicinal en los hospitales **Hospital Regional Universitario San Vicente de Paul**, el **Hospital General Dr. Vinicio Calventi**, **Hospital Militar Docente Dr. Ramón de Lara** y el **Hospital Central de Las Fuerzas Armadas**, durante el período enero 2019 – febrero 2023, en virtud de la existencia de hechos que constituyen indicios razonables de presuntas prácticas concertadas y acuerdos anticompetitivos, consistentes en la concertación o coordinación de ofertas o la abstención en procesos de compras y contrataciones públicas tipificadas en el literal "b" del artículo 5 de la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08 como prácticas restrictivas de la competencia, en las modalidades de: (i) La presunta segmentación o repartición de mercado por entidad contratante, por parte de las sociedades comerciales **OGIM, S.R.L**.; **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L**.; **LAGUNA AZUL, S.R.L**. y **OXIJAYA, S.R.L**. y; (ii) La presunta rotación de ganadores entre empresas oferentes y la presentación de posturas encubiertas, por parte de las sociedades comerciales **LAGUNA AZUL, S.R.L**.; **OXIJAYA, S.R.L**. y **OXÍGENO MÉDICO MOCANO (OXIMEMO), S.R.L**., conforme ha sido descrito y desarrollado en el cuerpo de la presente resolución.
>
> **SEGUNDO: NOTIFICAR,** en el plazo de cinco (5) días hábiles, de conformidad con el artículo 44 literal "a" de la Ley núm. 42-08, la presente resolución a los agentes económicos **OGIM, S.R.L.; LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L**.; **LAGUNA AZUL, S.R.L**.; **OXIJAYA, S.R.L.** y **OXÍGENO MÉDICO MOCANO (OXIMEMO), S.R.L.,** en tanto que sujetos del procedimiento de investigación; a los siguientes hospitales en tanto que entidades contratantes en el marco de los procesos investigados, a saber: **HOSPITAL REGIONAL UNIVERSITARIO SAN VICENTE DE PAUL; HOSPITAL MILITAR DOCENTE DR. RAMÓN DE LARA, HOSPITAL GENERAL DR. VINICIO CALVENTI** y **HOSPITAL CENTRAL DE LAS FUERZAS ARMADAS**; a la **DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DGCP)**, en su calidad de órgano rector de las

contrataciones públicas y al **CONSEJO DIRECTIVO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (PRO-COMPETENCIA)**, así como su publicación en el portal Web que esta institución mantiene en la Internet, a los fines de que cualquier parte con interés legítimo pueda participar en el procedimiento o aportar información que contribuya con la investigación que se ordena.

TERCERO: INFORMAR a las sociedades comerciales **OGIM, S.R.L**.; **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L.; LAGUNA AZUL, S.R.L**.; **OXIJAYA, S.R.L.** y **OXÍGENO MÉDICO MOCANO (OXIMEMO), S.R.L**. que, en resguardo de su derecho de defensa y de conformidad con el literal "b" del artículo 44 de la Ley núm. 42-08, la notificación de la presente resolución constituye el emplazamiento formal al agente económico presuntamente responsable de conductas tipificadas por la Ley, por lo que se les otorga un plazo de veinte (20) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente resolución para el depósito de su escrito de contestación contentivo de los argumentos y elementos de juicio que consideren necesarios para descartar o rechazar los indicios que motivaron la presente resolución.

3. Una vez fue dictada la resolución precedente, se procedió con la fase de instrucción y sustanciación del expediente, la cual describiremos a continuación.

B. Fase de instrucción del procedimiento de investigación

4. En su informe de instrucción, la Dirección Ejecutiva desarrolla, de manera clara y ordenada, todo un recuento de las actuaciones procesales e investigativas que precedieron a la emisión del citado informe. En el mismo se detallan los antecedentes históricos y procesales, incluyendo los detalles de las diligencias probatorias llevadas a cabo por el órgano instructor[1].

5. A modo de síntesis, se puede señalar que, durante la fase de instrucción del procedimiento de investigación, la Dirección Ejecutiva llevó a cabo múltiples diligencias probatorias para instruir el expediente, entre las que se pueden destacar las siguientes: (1) la práctica de allanamientos a las oficinas e instalaciones de los agentes económicos **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L**. y **OGIM, S.R.L**.; (2) solicitudes de extracción de datos y de elaboración de peritajes informáticos al Departamento de Investigación de Crímenes y Delitos de Alta Tecnología (DICAT); (3) realización de entrevistas; (4) solicitudes de colaboración a instituciones del Estado y a las entidades contratantes; (5) requerimientos de información a los agentes económicos investigados; y, (6) la visita a las instalaciones de la entidad contratante Hospital Militar Docente Dr. Ramón de Lara, con el fin de presenciar el proceso de llenado, suministro y recepción de oxígeno medicinal llevado a cabo en dicha entidad.

[1] Véanse los párrafos 34-125 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.

C. Fin de la etapa de investigación

6. Agotada la etapa de instrucción y habiendo considerado el órgano instructor la existencia de indicios razonables para ser conocidos ante este Consejo Directivo, en fecha 12 de septiembre de 2024 presentó ante este órgano ***el*** *"Informe de Instrucción, correspondiente al procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE.003-2023, de fecha 7 de marzo de 2023, dictada de oficio por la Directora Ejecutiva de PRO-COMPETENCIA, con motivo de la observación de indicios razonables de la existencia de prácticas contraria a la Ley General de Defensa de la Competencia núm. 42-08, por parte de las sociedades comerciales Linde Gas Dominicana, S.R.L., Ogim, S.R.L., Laguna Azul, S.R.L., Oxijaya, S.R.L. y Oxígeno Médico Mocano, E.I.R.L. (OXIMEMO), en procedimientos de compras públicas de oxígeno medicinal durante el período enero 2019- febrero 2023"* (en lo adelante, "el **informe de instrucción**").

7. Tomando en cuenta lo anterior, este Consejo Directivo debe examinar si procede admitir o no a trámite el expediente sobre el cual versa el indicado informe de instrucción, para lo cual dictará esta resolución con apego irrestricto a la Constitución, las leyes y las demás normas aplicables que forman parte del ordenamiento jurídico del Estado.

8. De conformidad con el artículo 46 de la Ley núm. 42-08, una vez el Consejo Directivo recibe el expediente, debe resolver sobre su admisión o inadmisión en un plazo máximo de 30 días hábiles. En este caso, dicho plazo debe ser computado a partir del 12 de septiembre de 2024 *–fecha en la que el Consejo Directivo fue notificado del expediente-,* concluyendo el 25 de octubre de 2024.

9. Por último, se enfatiza que, en cumplimiento del principio de separación de funciones, la miembro de este Consejo Directivo, Gianna Liz Franjul Rivera, funge como secretaria *ad hoc* del presente proceso; y, 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.

10. Aclarado lo anterior, y tras ponderar los hechos y argumentos presentados, este Consejo Directivo se considera suficientemente edificado para resolver al respecto y, **EN CONSECUENCIA,**

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

II.Consideraciones de derecho

SUMARIO:	A continuación, se presentan las consideraciones de Derecho que sustenta la presente resolución. Este Consejo Directivo evaluará los argumentos presentados por la Dirección Ejecutiva en su Informe de Instrucción, así como el cumplimiento o no de los presupuestos de admisibilidad a trámite del expediente objeto del informe de instrucción a la luz de la normativa vigente.

11. Al tenor de las disposiciones de los artículos 33, literales ¨a¨, "b" y "c" y 36 de la Ley núm. 42-08, la Dirección Ejecutiva posee las facultades para recibir denuncias e investigar aquellas prácticas que, presuntamente, sean consideradas contrarias a dicha normativa, ya que su función principal es instruir y sustanciar los expedientes, para lo cual el legislador de manera expresa estableció dentro de sus funciones: "b) Recibir las denuncias de parte interesada; y c) presentar al Consejo Directivo las acusaciones públicas para la imposición de sanciones administrativas sobre las prácticas, actuaciones, conductas y demás asuntos que le atribuye esta ley"[2].

A. Sobre la Competencia del Consejo Directivo

12. Este Consejo Directivo se encuentra apoderado de una acusación formulada por la Dirección Ejecutiva en contra de las sociedades comerciales **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L. y OGIM, S.R.L.**, por la presunta coordinación de ofertas para repartirse el mercado en el marco de los procesos de contrataciones públicas llevados a cabo en los hospitales Militar Docente Dr. Ramón de Lara, General Dr. Vinicio Calventi y Central de las Fuerzas Armadas[3].

13. De igual modo, en el informe de instrucción la Dirección Ejecutiva acusa a las empresas **LAGUNA AZUL**, **S.R.L.** y **OXIJAYA, S.R.L**., por la presunta coordinación de ofertas en el marco de los procesos de contrataciones públicas de oxígeno medicinal llevados a cabo por ante el Hospital Regional San Vicente de Paul[4].

14. A juicio del órgano instructor, los agentes económicos mencionados, esto es, **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L., OGIM, S.R.L., LAGUNA AZUL, S.R.L.** y **OXIJAYA, S.R.L.**

---

[2] Cfr. Ley núm. 42-08, Óp. Cit, artículo 33.

[3] Véase el parágrafo 342 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.

[4] Ibídem.

han incurrido en la conducta anticompetitiva que se encuentra tipificada en el artículo 5, literal “b”, de la Ley núm. 42-08. Dicha disposición normativa establece que *“concertar o coordinar las ofertas o la abstención en licitaciones, concursos y subastas públicas”* constituye una práctica concertada o acuerdo anticompetitivo.

15. Dicho eso, se pone de relieve que, conforme a las disposiciones del artículo 46 de la Ley núm. 42-08, este Consejo Directivo tiene facultad para decidir si dicho expediente se admite o no a trámite de fondo. En ese sentido, un elemento procesal indispensable conforme a los principios que rigen nuestro ordenamiento jurídico es establecer la competencia de este órgano decisor para conocer el presente caso.

16. La Ley núm. 42-08, en su artículo 25 dispone que Procompetencia estará conformada por dos niveles de autoridad, la Dirección Ejecutiva (órgano instructor) y el Consejo Directivo (órgano decisor), y en tal sentido establece facultades propias para cada órgano en atención a sus funciones, estando las del Consejo Directivo desarrolladas en el artículo 31 de la referida ley marco.

17. Por otro lado, el referido artículo 46 de la Ley núm. 42-08, establece que el Consejo Directivo es el órgano que deberá conocer y decidir sobre los informes de instrucción que sean remitidos por la Dirección Ejecutiva, luego de finalizada la fase instructora.

18. El Consejo Directivo, por tanto, es el órgano legalmente competente para decidir si admite o no a trámite el expediente sobre el cual la Dirección Ejecutiva ha emitido el informe de instrucción, lo cual deberá hacer mediante resolución motivada en un plazo de treinta (30) días hábiles.

19. Habiéndose establecido que el Consejo Directivo es el órgano legalmente competente para decidir sobre la admisión o inadmisión a trámite de los expedientes cuyos informes de instrucción han sido presentados por la Dirección Ejecutiva, procederemos a analizar si el informe de instrucción objeto de análisis satisface los presupuestos de admisibilidad requeridos por la normativa aplicable a esta materia.

B. Sobre los presupuestos de admisibilidad del Informe de Instrucción

20. Como ya se indicó anteriormente, por medio de la Resolución núm. DE-003-2023 la Dirección Ejecutiva ordenó oficiosamente el inicio de un procedimiento de investigación, con el propósito de instruir el expediente y recabar pruebas para determinar si los agentes económicos investigados incurrieron en actos de colusión en el marco de los procesos de contratación pública analizados; práctica restrictiva de la libre competencia que está tipificada en el artículo 5 literal ¨b¨ de la Ley núm. 42-08.

21. En esas atenciones, la Dirección Ejecutiva desarrolló múltiples diligencias probatorias, tal y como se puso de relieve en el parágrafo 5 de esta resolución. Luego de concluida la etapa de investigación, fue remitido ante este Consejo Directivo el informe de instrucción, donde el órgano instructor expuso lo siguiente:

> (…) procede que el Consejo Directivo analice las imputaciones que han sido presentadas en el presente informe de instrucción y las compruebe, a los fines de establecer las sanciones correspondientes al tenor de las disposiciones contenidas en el artículo 61 literal "b" de la citada Ley núm. 42-08, las cuales deberán oscilar entre 200 y 3000 veces el salario mínimo, considerando que el presente caso la conducta anticompetitiva afecta a un mercado de tanta relevancia para el interés general como lo es la contratación pública, en especial a los procesos relativos a la adquisición de oxígeno medicinal[5]

22. De conformidad con el artículo 43 de la Ley núm. 42-08, el informe de instrucción presentado por la Dirección Ejecutiva debe cumplir determinados requisitos, a saber:

> "Artículo 43.- Instrucción del expediente sancionador. La instrucción del expediente cumplirá con el procedimiento siguiente:
>
> 1. Informe de instrucción. Una vez instruido el expediente, la Dirección Ejecutiva lo remitirá al Consejo Directivo, acompañándolo de un informe que exprese <u>las conductas observadas, las evidencias que la demuestran, sus antecedentes, sus autores, los efectos producidos en el mercado, la calificación que le merezcan los hechos y las responsabilidades que corresponden a los autores</u>."[6]. (Subrayado nuestro)

23. Partiendo de lo que dispone expresamente el artículo 43 de la Ley núm. 42-08 y de las disposiciones supletorias de la Ley núm. 107-13 que regula los derechos de los administrados frente a la Administración y el procedimiento administrativo, este Consejo Directivo ha sostenido en múltiples ocasiones[7] *–criterio que en esta resolución se reitera*-, que el órgano decisor debe constatar todos los elementos (presupuestos de admisibilidad) que se describirán a continuación y decidir si son o no suficientes para admitir el informe de instrucción con todas las consecuencias jurídicas que se derivan de ello, a saber:

1.-Plazo de presentación del Informe de Instrucción al Consejo Directivo;
2.-Individualización de las partes (autores);
3.-Imputación precisa de las alegadas faltas cometidas (conductas antijurídicas, su calificación y responsabilidad de infractores);

---

[5] Véase el párrafo 343 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.
[6] Ley núm. 42-08. Óp. Cit. artículo 42. El resaltado es nuestro.
[7] Véase el párrafo 125 de la Resolución núm. 003-2019, de fecha 22 de febrero de 2019, dictada por el Consejo Directivo de ProCompetencia. De igual modo, véase el párrafo 92 de la Resolución núm. 009-2022, de fecha 15 de noviembre de 2022, dictada por el Consejo Directivo de ProCompetencia y el parágrafo 21 de la Resolución núm. 002-2024, de fecha 26 de febrero de 2024, dictada por el Consejo Directivo de ProCompetencia.

4.-Respeto al principio de legalidad en las actuaciones ejercidas por la Dirección Ejecutiva;
5.-Respeto al debido proceso y derecho de defensa;
6.-Motivación del informe de instrucción.

(i) Plazo de presentación del Informe de Instrucción al Consejo Directivo

24. El primer aspecto a evaluar es si el informe de instrucción rendido por la Dirección Ejecutiva, fue presentado dentro del plazo legalmente establecido. Sobre el particular, el artículo 57 de la Ley núm. 42-08 señala que el plazo máximo para la presentación de este acto administrativo es de doce (12) meses, contados desde el momento del inicio de investigación.

25. La Dirección Ejecutiva en fecha 7 de marzo de 2023 emitió la Resolución núm. DE-003-2023 en la que ordena el inicio de un procedimiento de investigación de oficio contra los agentes económicos imputados de comisión de prácticas anticompetitivas en contrataciones públicas de oxígeno medicinal.

26. El órgano instructor haciendo uso de sus funciones conferidas por la Ley núm. 42-08 para la presentación de acusaciones y de las disposiciones contenidas en la Ley núm. 107-13, en específico su artículo 20 que dispone que el plazo de tramitación de los procedimientos administrativos podrán ser prorrogados conforme a la complejidad y la carga de trabajo, emitió la Resolución núm. DE-001-2024 fecha 1 de marzo de 2024 en el que se amplió el plazo para la instrucción del procedimiento de investigación por un período de seis meses, el cual inició a partir del 10 de marzo de 2024.

27. En ese sentido, en fecha 21 de marzo de 2024 la sociedad comercial **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L**., no conforme con ese acto administrativo, interpuso un recurso jerárquico contra la citada resolución que amplió el referido plazo de instrucción por ante el Consejo Directivo a los fines de que sean ponderadas sus consideraciones para que anule la decisión de la Dirección Ejecutiva.

28. El referido agente económico apoderó a este Consejo Directivo para conocer las pretensiones esbozadas en su recurso, pidiéndole a este órgano de decisión que declarara la caducidad del procedimiento de investigación por vencimiento del plazo de los doce meses que dictamina el artículo 57 de la Ley núm. 42-08.

29. Este Consejo Directivo emitió la Resolución núm. 004-2024 rechazando en cuanto al fondo el recurso jerárquico de **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L.** exponiendo que "*la*

Dirección Ejecutiva tenía la facultad legal para ordenar, mediante acto administrativo motivado, la prórroga del plazo previsto en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08"[8].

30. En ese sentido, es preciso destacar que la exigencia de separación de funciones del Consejo Directivo y de la Dirección Ejecutiva constituye una garantía legal del procedimiento administrativo sancionador, toda vez que, sus fases, de instrucción y resolución, están separadas y encomendadas a dos órganos administrativos o unidades diferentes, partiendo de la finalidad de garantizar la imparcialidad en el procedimiento, siendo el análisis de la admisibilidad de un informe de instrucción parte fundamental de las funciones decisoras puestas a nuestro cargo por la norma sectorial y por la Ley núm. 107-13.

31. Este Consejo Directivo examina *de oficio* si el informe ha sido depositado dentro del límite temporal racional fijado por las normativas procesales vigentes, máxime porque la existencia de una causal válida de caducidad supone que *"un procedimiento extinguido e inexistente no es posible dictar una resolución de fondo válida"*[9].

32. Para ello, es preciso partir de las disposiciones normativas previstas en la ley aplicable, la núm. 42-08 sobre la Defensa de La Competencia, que refieren al plazo en el que la Dirección Ejecutiva debe instruir el expediente, encontrándonos con dos textos o disposiciones legales inherentes a esta materia, y a los cuales nos referimos a continuación.

33. Por un lado, el artículo 57 de la Ley núm. 42-08, establece que "*El plazo máximo de duración de la fase del procedimiento sancionador que tiene lugar por ante la Dirección Ejecutiva será de doce (12) meses, a contar desde el inicio formal del mismo hasta la remisión del expediente al Consejo Directivo. <u>Transcurrido el plazo previsto en este artículo sin que la Dirección Ejecutiva hubiere instruido el expediente y remitido al Consejo Directivo para su resolución, o hubiese acordado su desestimación</u>, se procederá, de oficio o a instancia de cualquier interesado a declarar su caducidad*, el cual debe interpretarse atendiendo a la armonización practica y a la eficacia del texto normativo.

34. Asimismo, la Ley núm. 42-08, en la Sección II Del Procedimiento de Instrucción, prevé el plazo del que dispone la Dirección Ejecutiva para informar sus actuaciones al Consejo Directivo, incluyendo la incoación de los expedientes. Dicha disposición normativa establece lo siguiente:

---

[8] Véase el parágrafo 108 de la Resolución núm. 004-2024, de fecha 6 de mayo de 2024, dictada por el Consejo Directivo de Procompetencia.
[9] Véase la Sentencia de la Sala contencioso-administrativa, Tribunal Supremo, de 12 de marzo de 2019, rec. 676/2018.

> Artículo 45.- Información de actuaciones al Consejo Directivo. La Dirección Ejecutiva dará cuenta, en un plazo de tres (3) días hábiles, al Consejo Directivo de las denuncias recibidas, del archivo de las actuaciones, y de las resoluciones que decida sobre la incoación de expedientes, hayan sido iniciadas de oficio o a instancia de parte interesada[10].

35. Visto que puede entenderse que existe una antinomia entre ambos textos legales, al momento de realizar el análisis de la admisibilidad del trámite, el rol de protección de los derechos fundamentales, como al efecto es el plazo razonable de ambas partes en el proceso administrativo sancionador, manda a que en todo momento se interpreten las disposiciones legales atendiendo a las técnicas de interpretación de conformidad constitucional, atendiendo a los principios de coherencia, armonización práctica, razonabilidad y eficacia del texto normativo y de especialidad.

36. En el caso que nos ocupa, tenemos por un lado las disposiciones del artículo 57 de la Ley 42-08, que pertenece al Capítulo IV de Normas Generales Comunes, literalmente una norma general, y por el otro lado, el texto del artículo 45 que es la última regla procesal del Capítulo I, Sección II sobre el Procedimiento de Instrucción. Esta disposición taxativamente establece que la Dirección Ejecutiva dará cuenta al Consejo Directivo de las *"resoluciones que decida sobre la **incoación de expedientes**, hayan sido iniciadas de oficio o a instancia de parte interesada"*.

37. En cuanto al principio de especialidad, el Diccionario Jurídico Expansión y Lefrebre explica que:

> El criterio de especialidad es aquel que opera cuando se produce un conflicto normativo entre una norma general y otra especial respecto de aquélla, que se resuelve mediante la aplicación preferente de la norma especial: **lex specialis derogat generali**. La aplicación del criterio de especialidad no se trata de invalidar la norma general, tampoco se la deroga totalmente. Existe una derogación sólo de aquella parte de la norma general que es incompatible con la norma especial. Como expresa **Bobbio**: **«Por efecto de la ley especial, la ley general pierde vigencia parcialmente"**.
>
> **"El principio de especialidad normativa no supone que, en el supuesto de contradicción entre una norma general y otra especial, la primera queda derogada, sino que, como señala Villar Palasí, persiste la vigencia simultánea de ambas normas, si bien la ley se especial se aplicará con preferencia a la ley general en aquellos supuestos contemplados en aquella norma**. Persigue, como señala Bobbio, la aplicación del principio de igualdad (véase igualdad ante la ley), en virtud del cual las personas iguales deben ser tratadas de igual modo(…).[11]

38. En vista de todo lo antes expuesto, este Consejo Directivo es de opinión que la norma especial prevista en el artículo 45 de la Ley núm. 42-08, empleada por la Dirección Ejecutiva en este y los demás casos sometidos a instrucción, le ofrece a ese

[10] El subrayado es nuestro.
[11] Véase en : https://www.expansion.com/diccionario-juridico.html

órgano un plazo razonable entre la adopción de la medida por el órgano instructor y su despacho al órgano decisor para organizar, luego de adoptar su decisión, un expediente administrativo sancionador que podría ser voluminoso.

39. De manera que, este Consejo Directivo en ocasión del examen de admisibilidad de los informes de instrucción, debe buscar la unidad y conformidad constitucional de las normas legales, deduciendo en dicha tarea interpretativa la armonización y optimización de las normas que aplican a esta situación procesal como son los artículos 45 y 57 de la Ley 42-08, que serán interpretadas de conformidad con los métodos de interpretación constitucional anteriormente indicados.

40. Si partimos de que la caducidad responde a un mecanismo extintivo que tiene por objeto concluir relaciones jurídicas generadas a partir de actos administrativos, generalmente de contenido favorable, y que opera como consecuencia de la inactividad del titular dentro de un tiempo; esta extinción supone que existan situaciones activas que estén acompañadas de la necesidad de cumplir con determinados deberes, cargas o modalidades originadas por el hecho de no haber observado estos últimos[12].

41. Para el caso puntual de la Dirección Ejecutiva, en su rol de órgano acusador, tiene cinco obligaciones procedimentales, durante la etapa investigativa, donde el plazo de la caducidad del procedimiento se encuentra transcurriendo, a saber: 1) Requerir pruebas vinculadas a la exoneración de responsabilidad de los investigados partiendo del principio de objetividad que permea toda investigación donde se pretenda culminar con una solicitud de ejercicio del ius puniendi estatal; 2º) Requerir a terceros la remisión de informaciones a fin de que el resultado de la investigación sea racionalmente objetivo partiendo del rol de examen preliminar de los hechos sujetos a investigación; 3º) Respetar en todo momento el derecho de defensa de las partes involucradas, mismo que puede ser materializado a través de las solicitudes, si la hubiere, de participar en medidas de instrucción o tener contacto directo con la denominada “carpeta fiscal” o “expediente investigativo”; 4º) Analizar la información suministrada y recolectada, atendiendo a los criterios racionales de la sana critica, las máximas de la experiencia, los conocimientos técnicos y científicos, a fin de determinar el acto conclusivo procedente (desestimar, acusar, etc); y 5º) En caso de acusar, manifestar a través de un informe de instrucción a través del cual requiera formalmente la admisión de su acusación administrativa sancionadora, el cual requiere, previo a la remisión a este Consejo Directivo, de la notificación y puesta en conocimiento de las partes de todo el legajo procesal previo.

42. Estas cinco (5) obligaciones son de naturaleza procedimental, es decir que, en estos escenarios, no existe intervención de otros sujetos procesales que no sean la Dirección

[12] Soria, D., “La caducidad del acto administrativo”, en “AA.VV.”, Acto administrativo y reglamento, RAP, Buenos Aires, 2002, p. 261.

Ejecutiva y el administrado, de manera que, la caducidad inherente al procedimiento administrativo sancionador es un plazo que sanciona el desinterés e inacción por parte de la Dirección Ejecutiva en uno o varios de estos escenarios, siempre y cuando no concurran requerimientos que, por su naturaleza alteren el tradicional discurrir del tiempo dentro del procedimiento a requerimiento del administrado.

43. De lo anterior resulta que, una vez concluido el informe de instrucción al administrado, el cómputo de la caducidad es formalmente cerrado en tanto que el interés se perfecciona con la culminación de la investigación y la emisión del informe de instrucción, esto en virtud de que, el artículo 45 de la Ley núm.42-08 otorga un plazo de tres (3) días hábiles a la Dirección Ejecutiva para que dicho órgano dé recepción formal a toda la glosa procesal, plazo que, se encuentra sujeto a verificaciones y cotejos de orden burocráticos.

44. De ahí que la Dirección Ejecutiva se encuentra dentro del plazo al haber emitido su acto conclusivo (Informe de Instrucción) en fecha 10 de septiembre del 2024, y notificado en fecha 12 de septiembre de 2024 a este Consejo Directivo, conjuntamente con el expediente correspondiente al procedimiento de investigación iniciado mediante Resolución núm. DE-003-2023, por lo cual, tomando en consideración que la Dirección Ejecutiva remitió su informe de instrucción al Consejo Directivo dentro del plazo de 3 días hábiles previsto por el artículo 45 de la Ley núm. 42-08, este Consejo Directivo hace constar que se satisface el primer requisito o presupuesto de admisibilidad.

(ii) Individualización de las partes

45. La infracción administrativa se define como *¨la conducta imputable a un gobernado, por acción u omisión, que constituye una violación o transgresión a una norma jurídico-administrativa y que, por tanto, resulta antijurídica¨*[13].

46. Como se puede apreciar, uno de los elementos que identifican la infracción administrativa es la existencia de un sujeto activo. De acuerdo con la doctrina, el sujeto activo es la persona física o jurídica a quien se le imputa la infracción, es decir, es la persona que vulnera, transgrede, infringe o viola la ley administrativa[14].

47. En ese sentido, la descripción de los autores viene dada por el compromiso de individualización de los agentes económicos investigados y sometidos al proceso administrativo sancionador, el cual permite que los agentes imputados conozcan que existe un proceso en su contra para que estén en condiciones de ejercer los derechos conferidos por la ley y la Constitución.

---

[13] ESTRADA CUEVAS y LUCERO ESPINOSA, Jorge Alberto y Manuel. Derecho Administrativo Sancionador: parte general. Ciudad de México: tirant lo blanch, 2023, p.98.
[14] Ibídem, p.106.

48. Además, la individualización de los presuntos infractores se torna como una condición necesaria para que se pueda retener responsabilidad en sede administrativa, ya que solo se podrá imponer la sanción correspondiente si se identifica con precisión quiénes son los sujetos que han incurrido en la conducta antijurídica[15].

49. Desde ese punto de vista, este Consejo Directivo debe examinar si el informe de instrucción objeto de análisis individualiza quiénes son los presuntos autores o infractores de la alegada infracción administrativa, consistente en actos de colusión en el marco de una contratación pública.

50. A partir de la revisión exhaustiva del informe de instrucción, este órgano decisor constata que la Dirección Ejecutiva ha individualizado adecuadamente a los agentes económicos que presuntamente han incurrido en la conducta antijurídica denunciada. Y es que, en efecto, en el referido informe de instrucción, la Dirección Ejecutiva indica[16] que los agentes económicos **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L., OGIM, S.R.L., LAGUNA AZUL, S.R.L.** y **OXIJAYA, S.R.L** son las empresas que presuntamente incurrieron en la práctica prohibida por el artículo 5 literal ¨b¨ de la Ley núm. 42-08.

51. Este Consejo Directivo considera oportuno destacar que, en su informe de instrucción, la Dirección Ejecutiva desestimó el procedimiento de investigación respecto al agente económico **OXÍGENO MÉDICO MOCANO, E.I.R.L. (OXIMEMO)[17]**.

52. Lo anterior se explica por una sencilla razón: aunque la Dirección Ejecutiva retuvo en su resolución de inicio del procedimiento (Resolución núm. DE-003-2023) indicios de la comisión de posibles posturas encubiertas por parte de **OXÍGENO MÉDICO MOCANO, E.I.R.L. (OXIMEMO)** en el presunto esquema de rotación de ganadores entre **LAGUNA AZUL, S.R.L.** y **OXIJAYA, S.R.L.[18],** se destaca que en la fase de instrucción la Dirección Ejecutiva no pudo acreditar dichos indicios, motivo por el cual decidió desestimar el procedimiento de investigación con relación al referido agente económico.

---

[15] Véase el artículo 37 de la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

[16] Véanse los parágrafos 212 y 215 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.

[17] Véase el parágrafo 325 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.

[18] Véanse los parágrafos 87-89 de la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección de Ejecutiva de Pro-Competencia.

(iii) Imputación precisa de las alegadas faltas cometidas

53. Una vez se ha acreditado que en el informe de instrucción objeto de análisis, la Dirección Ejecutiva individualizó de forma adecuada a los presuntos infractores, ahora corresponde determinar si el referido informe indica de forma precisa cuáles fueron las conductas antijurídicas en las que, presuntamente, incurrieron los agentes económicos investigados, es decir, la formulación precisa de cargos, como garantía mínima de todo proceso sancionador.

54. La imputación precisa de las alegadas faltas cometidas es una garantía esencial del derecho de defensa. En palabras del Tribunal Constitucional, *¨la formulación precisa de cargos es consustancial al derecho de defensa, en la medida que constituye una condición indispensable para su ejercicio, el cual debe materializarse en toda su dimensión histórica y legal*˙[19]. Y no puede ser de otra forma, ya que, si los agentes económicos investigados no conocen el contenido de la acusación, resulta evidente que no estarán en condiciones de ejercer su derecho de defensa.

55. Por tanto, se procederá a evaluar si el informe de instrucción identifica de forma precisa cuáles son las conductas anticompetitivas en las que, presuntamente, incurrieron los agentes económicos.

56. En su informe de instrucción, la Dirección Ejecutiva formuló dos imputaciones claramente diferenciadas. A continuación, este Consejo Directivo describirá por separado cada una de esas imputaciones.

57. Con relación a los agentes económicos **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L.** y **OGIM, S.R.L.,** el órgano instructor sostuvo que dichas empresas concertaron prácticas anticompetitivas de reparto de mercado en los procesos de contrataciones públicas llevados a cabo por los hospitales Militar Docente Dr. Ramón de Lara, Regional Universitario San Vicente de Paul, General Dr. Vinicio Calventi y el Centra de las Fuerzas Armadas[20].

58. A juicio de la Dirección Ejecutiva, el esquema colusorio que, presuntamente, llevaron a cabo los agentes económicos **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L.** y **OGIM, S.R.L.** operaba de la siguiente manera:

---

[19] República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0539/18. Aunque este criterio aborda la figura de la formulación precisa de cargos en materia penal, *mutatis mutandis*, se puede aplicar en materia administrativa sancionadora, ya que el derecho de defensa es una garantía del debido proceso que también debe ser garantizada en los procedimientos administrativos sancionadores, al tenor del artículo 69.10 constitucional.

[20] Véanse los parágrafos 215 y 342 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.

> (…) el patrón de comportamiento identificado revela que la empresa **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L**. se abstendría de presentar ofertas en el Hospital Militar Docente Dr. Ramón de Lara y el Hospital General Dr. Vinicio Calventi; mientras que **OGIM, S.R.L**. se abstendría de participar en el Hospital Central de las Fuerzas Armadas, logrando así uno y otro caso que la adjudicación beneficiare a su competidor (…)[21]

59. Como consecuencia de lo anterior, el órgano instructor estimó en su informe de instrucción que los agentes económicos **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L.** y **OGIM, S.R.L.** incurrieron en *"una violación a la Ley núm. 42-08, en particular al citado artículo 5, literal "b" de la misma"*[22].

60. Por su parte, con relación a los agentes económicos **LAGUNA AZUL, S.R.L.** y **OXIJAYA, S.R.L.**, la Dirección Ejecutiva sostuvo en su informe de instrucción que dichas empresas *"coordinaron un esquema de rotación de ganadores para hacerse con las adjudicaciones del Hospital Regional Universitario San Vicente de Paul*"[23].

61. ¿Cómo operaba ese presunto esquema colusorio entre **LAGUNA AZUL, S.R.L.** y **OXIJAYA, S.R.L.** que, según la teoría del caso de la Dirección Ejecutiva, se manifestó bajo la modalidad rotación de ganadores? En su informe de instrucción, el órgano instructor señaló lo siguiente:

> El comportamiento económico de los agentes económicos investigados, **LAGUNA AZUL, S.R.L.** y **OXIJAYA, S.R.L.** en los procesos de contratación pública llevados a cabo por entidad contratante Hospital Regional Universitario San Vicente de Paul muestra un patrón recurrente de rotación en la adjudicación de contratos, el que uno, como otro, resultaron ganadores de forma alternada entre diciembre del año 2019 y enero del año 2022, en 17 de procesos de contratación, siendo esta alternancia sistemática y predecible en los resultados de las licitaciones, y carente de una explicación coherente que justifique este comportamiento competitivo bajo condiciones de mercado normales, que no corresponde a un resultado de la competencia real, sino a una colusión que busca el reparto de los contratos de adjudicación en dichos procesos[24]

---

[21] Véase el parágrafo 222 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.

[22] Véase el parágrafo 342 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.

[23] Véase el parágrafo 215 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.

[24] Véase el parágrafo 315 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.

62. En esta segunda imputación, la Dirección Ejecutiva también calificó jurídicamente los hechos como una violación al artículo 5, literal "b", de la Ley núm. 42-08[25]. Dicho de otro modo, a juicio del órgano instructor el hecho de que las empresas **LAGUNA AZUL, S.R.L.** y **OXIJAYA, S.R.L.** presuntamente concertaron y/o coordinaron sus ofertas en el marco de los procesos de contrataciones públicas de oxígeno medicinal llevados a cabo por ante el Hospital Regional Universitario San Vicente de Paul, constituye una práctica concertada prohibida por el artículo 5, literal "b", de la Ley núm. 42-08[26].

63. La Dirección Ejecutiva señaló además cuál sería la sanción aplicable en el caso de que se retuviera la responsabilidad administrativa de los agentes económicos imputados. En ese sentido, el referido órgano indicó que el Consejo Directivo debe aplicar *¨las sanciones correspondientes al tenor de las disposiciones contenidas en el artículo 61 literal ¨b¨ de la citada Ley núm. 42-08, las cuales deberán oscilar entre 200 y 3000 veces el salario mínimo¨*[27].

64. A tales fines, el órgano instructor recomienda a este Consejo Directivo la utilización de los ¨*Criterios técnicos para la determinación y cuantificación del daño ocasionado por prácticas contrarias a la libre competencia, a ser utilizados por PRO-COMPETENCIA*¨ para realizar los cálculos correspondientes a la estimación del daño de la conducta de los agentes económicos imputados que, a su juicio, deviene en anticompetitiva.

65. Por lo tanto, dado que el órgano instructor *(i)* identificó con precisión cuáles son las presuntas faltas cometidas por los agentes económicos imputados *(ii)* así como también subsumió esas conductas en la hipótesis normativa descrita en el artículo 5, literal ¨b¨ de la Ley núm. 42-08, se puede comprobar que, en realidad, el informe de instrucción contiene una imputación precisa de las alegadas faltas cometidas, pues le atribuye responsabilidad administrativa a los agentes económicos investigados por haber presuntamente incurrido en una conducta anticompetitiva prohibida en una norma de rango legal, que se encuentra sancionada con multas que van entre los 200 y 3000 salarios mínimos.

66. En virtud de lo expuesto, este Consejo Directivo considera que el informe de instrucción objeto de análisis satisface este requisito.

---

[25] Véase el parágrafo 342 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.

[26] Véase el parágrafo 215 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.

[27] Véase el parágrafo 343 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.

(iv) Respeto al principio de legalidad en las actuaciones ejercidas por la Dirección Ejecutiva

67. De conformidad con el artículo 138 de la Constitución, la Administración Pública debe sujetar su actuación al ordenamiento jurídico del Estado. Dicha disposición constitucional consagra el principio de legalidad (denominado también como juridicidad), en cuya virtud *¨la sumisión de las actuaciones administrativas a la ley y al derecho debe ser plena, es decir, cabal, completa y sin excepciones¨*[28]*.*

68. Por lo tanto, se torna evidente que la Dirección Ejecutiva, en el ejercicio de sus funciones, debe actuar con estricto apego a las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Estado.

69. Dicho eso, este Consejo Directivo procederá a examinar si las actuaciones desplegadas por la Dirección Ejecutiva, durante la fase de investigación e instrucción de este procedimiento administrativo, se realizaron de conformidad con las normas que integran el ordenamiento jurídico del Estado.

70. En ese orden de ideas, se puede constatar que la Dirección Ejecutiva, luego de haber dictado la Resolución núm. DE-003-2023, que dio inicio al procedimiento de investigación, procedió a notificar en fecha 10 de marzo de 2023 dicho acto administrativo a **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L**[29]**., OGIM, S.R.L**[30]**., LAGUNA AZUL, S.R.L**[31]**.**, **OXIJAYA, S.R.L**[32] y **OXÍGENO MÉDICO MOCANO (OXIMEMO), S.R.L**[33]**.,** a fin de que los referidos agentes económicos pudieran depositar sus escritos de contestación y medios de defensa, dando cumplimiento así al artículo 44 literal ¨b¨ de la Ley núm. 42-08.

71. Como ya se indicó más arriba, una de las actuaciones ejercidas por la Dirección Ejecutiva fue la realización de allanamientos (inspecciones) en las oficinas e instalaciones de los agentes económicos **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L**. y **OGIM, S.R.L.** A continuación, este Consejo Directivo analizará si esa diligencia probatoria fue efectuada con apego al ordenamiento jurídico vigente.

---

[28] República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0619/16.
[29] Véase la Comunicación identificada con el núm. DE-IN-2023-0114, recibida en fecha 10 de marzo de 2023.
[30] Véase la Comunicación identificada con el núm. DE-IN-2023-0115, recibida en fecha 10 de marzo de 2023.
[31] Véase la Comunicación identificada con el núm. DE-IN-2023-0113, recibida en fecha 10 de marzo de 2023.
[32] Véase la Comunicación identificada con el núm. DE-IN-2023-0116, recibida en fecha 10 de marzo de 2023.
[33] Véase la Comunicación identificada con el núm. DE-IN-2023-0117, recibida en fecha 10 de marzo de 2023.

72. Con relación a esa diligencia probatoria, este Consejo Directivo pone de relieve que la Ley núm. 42-08 prevé dos tipos de inspecciones: 1) inspecciones anunciadas con la autorización del agente económico investigado; o, 2) inspecciones no anunciadas con una orden de registro emitida por el tribunal competente. Así lo dispone expresamente el artículo 42 de la referida ley cuando establece, entre otras cosas, que los allanamientos *"deberán contar con la autorización previa de los ocupantes del lugar objeto de inspección o una orden judicial dictada por el tribunal competente de conformidad con el Código Procesal Penal*".

73. En este caso, la Dirección Ejecutiva optó por la modalidad de inspección no anunciada, lo cual implica que la validez jurídica de dicha diligencia probatoria depende de que se hayan cumplido las formalidades previstas por el Código Procesal Penal y la Ley núm. 42-08.

74. A tales fines, la Dirección Ejecutiva remitió[34] al Consejo Directivo una solicitud de autorización para practicar diligencia probatoria. Como consecuencia de ello, el Consejo Directivo autorizó[35] a la Dirección Ejecutiva, conforme lo establecido en el artículo 31, literal "e", de la Ley núm. 42-08, para que ésta realice los trámites de lugar relativos a la obtención de la autorización judicial correspondiente, al tenor de las disposiciones del Código Procesal Penal.

75. Este Consejo Directivo destaca que, en fecha 07 de marzo de 2023, la Dirección Ejecutiva depositó en la Procuraduría Fiscal del Distrito Nacional una *"solicitud de tramitación de autorización judicial ante el Juez Coordinador de los Juzgados de la Instrucción del Distrito Nacional, con el objeto de realizar diligencias probatorias establecidas en el artículo 42 de la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08".*

76. En fecha 08 de marzo de 2023, la Dirección Ejecutiva depositó en la Procuraduría Fiscal de Santo Domingo Oeste una *"solicitud de tramitación de autorización judicial ante el Juez Coordinador de los Juzgados de la Instrucción del Distrito Nacional, con el objeto de realizar diligencias probatorias establecidas en el artículo 42 de la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08".* El objetivo de esa solicitud era obtener la debida orden judicial para efectuar una inspección no voluntaria en las oficinas de la sociedad comercial **LAGUNA AZUL, S.R.L.,** sito en el Kilómetro núm. 15 de la Autopista Duarte, Pantoja, Los Alcarrizos, Santo Domingo Oeste.

---

[34] Véase la Comunicación identificada con el núm. DE-IN-2023-1062, recibida en fecha 07 de marzo de 2023.
[35] Véase la Comunicación identificada con el núm. CD-IN-2023-1063, recibida en fecha 07 de marzo de 2023.

77. Un día después, es decir, en fecha 09 de marzo de 2023, la Coordinación de los Juzgados de Instrucción del Distrito Nacional dictó la Resolución núm. 0009-MARZO-2023, cuyo dispositivo reza del siguiente modo:

> **PRIMERO**: AUTORIZA la LCDA. María DEL CARMEN SILVESTRE ARIAS. Ministerio Público, Adscrita a la Fiscalía del Distrito Nacional, realizar allanamiento tanto en horario diurno como nocturno, donde pretende obtener, objetos, equipos electrónicos, dispositivos informáticos, telemáticos, y de telecomunicaciones, documentos físicos y digitales, así como cualquier otro tipo de evidencias relativas a los hechos investigados en los lugares siguientes:
>
> 1. Avenida John F. Kennedy esquina avenida Abraham Lincoln, núm. 1118, Las Villas, Santo Domingo, Distrito Nacional, lugar donde tienen sus oficinas e instalaciones comerciales la entidad LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L.;
>
> 2. Avenida Jacobo Majluta, Plaza Toledo, Local 304, Arroyo Hondo, Santo Domingo, República Dominicana, lugar donde se encuentran las oficinas e instalaciones comerciales de la entidad OGIM, S.R.L**.**
>
> **SEGUNDO:** AUTORIZA la extracción de los datos de equipos electrónicos, dispositivos informáticos, telemáticos, y de telecomunicaciones encontrados en los referidos lugares y la realización de los peritajes de lugar, sea el Instituto de Ciencias Forenses /INACIF), o a la Dirección Nacional de Crímenes y Delitos de Alta Tecnología (DICAT), respectivamente.
>
> **QUINTO** (sic)**:** PONE en conocimiento a la fiscal actuante, proceder conforme a las disposiciones del artículo 183 y 189 del Código Procesal Penal y con ello, resguardar las garantías inherentes a las personas allí durante la diligencia.
>
> **SEXTO** (sic): FIJA el plazo de quince (15) días de vigencia para ejecución de la presente autorización judicial.

78. A raíz de ello, en fecha 10 de marzo de 2023 los fiscales actuantes practicaron los allanamientos avalados por la referida autorización judicial en los domicilios de las sociedades comerciales de **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L.** y **OGIM, S.R.L.** En el contexto de esas diligencias probatorias, se ocuparon documentos físicos, así como equipos y/o dispositivos electrónicos para proceder con la posterior extracción de una extensa cantidad de archivos digitales que estaban contenidos en las computadoras, correos electrónicos y servidores, así como teléfonos móviles que los referidos agentes económicos empleaban para llevar a cabo sus actividades comerciales.

79. Aclarado lo anterior, se destaca que, en virtud del artículo 42 de la Ley núm. 42-08, las inspecciones no voluntarias (no anunciadas) deben ser autorizadas por una orden judicial dictada por el tribunal competente de conformidad con el Código Procesal Penal.

80. En este caso, los allanamientos practicados en las oficinas e instalaciones comerciales de **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L.** y **OGIM, S.R.L.** se realizaron en virtud de la autorización judicial núm. 0009-MARZO-2023, dictada por la Coordinación de

los Juzgados de Instrucción del Distrito Nacional, este Consejo Directivo ha podido corroborar que esa diligencia probatoria motorizada por la Dirección Ejecutiva no transgrede el marco normativo vigente.

81. En otro orden, este Consejo Directivo analizará la legalidad de otra diligencia probatoria llevada a cabo por la Dirección Ejecutiva: las solicitudes de extracción de datos y de elaboración de peritajes informáticos al Departamento de Investigación de Crímenes y Delitos de Alta Tecnología (en lo adelante "DICAT").

82. En fecha 11 de marzo de 2023, la Dirección Ejecutiva remitió al DICAT los teléfonos celulares ocupados durante los allanamientos practicados, específicamente en el domicilio de la sociedad comercial **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L**, a fin de que procediera con la extracción de los datos y la elaboración de un peritaje informático.

83. Posteriormente, en fecha 15 de marzo de 2023, la Dirección Ejecutiva remitió al DICAT los equipos electrónicos ocupados durante el allanamiento practicado en el domicilio del agente económico **OGIM, S.R.L.,** a fin de que procediera con la extracción de los datos y la elaboración de un peritaje informático.

84. En fecha 17 de marzo de 2023, la Dirección Ejecutiva remitió al DICAT los equipos electrónicos ocupados durante el allanamiento practicado en el domicilio del agente económico **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L.,** a fin de que procediera con la extracción de los datos y la elaboración de un peritaje informático.

85. A juicio de este Consejo Directivo, la Dirección Ejecutiva estaba jurídicamente autorizada para formular esas solicitudes de extracción de datos y de elaboración de peritajes informáticos al DICAT. Lo anterior se afirma por la siguiente razón: la referida Resolución núm. 0009-MARZO-2023, dictada en fecha 09 de marzo de 2023 por la Coordinación de los Juzgados de la Instrucción del Distrito Nacional, autorizó la extracción de los datos de equipos electrónicos, dispositivos informáticos, telemáticos, y de telecomunicaciones encontrados en los referidos lugares y la realización de los peritajes de lugar, sea el Instituto de Ciencias Forenses /INACIF), o al DICAT, respectivamente.

86. Desde ese punto de vista, la Dirección Ejecutiva estaba autorizada judicialmente para remitir al DICAT los equipos electrónicos ocupados durante los allanamientos practicados en los domicilios de las sociedades comerciales **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L**. y **OGIM, S.R.L.**, con la finalidad de que el DICAT llevara a cabo la extracción de los datos de esos equipos electrónicos y rindiera los peritajes informáticos correspondientes.

87. Por su parte, la sociedad comercial **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L.** solicitó[36] a la Dirección Ejecutiva disponer de la reserva de confidencialidad de los documentos e informaciones obtenidos por el órgano instructor durante el allanamiento celebrado en fecha 10 de marzo de 2023 en el domicilio del referido agente económico investigado.

88. En respuesta a ese requerimiento, la Dirección Ejecutiva dictó en fecha 17 de abril de 2023 la Resolución núm. DE-RC-008-2023. Por medio de ese acto administrativo, el órgano instructor acogió la solicitud de reserva de confidencialidad formulada por la sociedad comercial **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L.** y, en consecuencia, ordenó la confidencialidad de los datos e informaciones ocupados en el allanamiento de fecha 10 de marzo de 2023.

89. Por otro lado, este Consejo Directivo destaca que, en el marco de la fase de instrucción, la Dirección Ejecutiva también realizó múltiples entrevistas. De modo concreto, el órgano instructor sostuvo entrevistas con (1) las entidades contratantes[37]; (2) directivos y empleados de las entidades contratantes[38]; (3) agentes económicos participantes en el mercado de oxígeno medicinal de la República Dominicana[39]; (4) un antiguo empleado de la sociedad comercial **OGIM, S.R.L**[40].; y, (5) con los gerentes de las sociedades comerciales **OGIM, S.R.L**. y **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L**[41].

90. Esas entrevistas que realizó la Dirección Ejecutiva se enmarcan en la facultad de instrucción de pruebas prevista en el artículo 42 de la Ley núm. 42-08. Dicha disposición normativa establece que la Dirección Ejecutiva puede hacer uso de diversos recursos para recabar pruebas en el marco de la fase del procedimiento de investigación.

91. Ahora bien, si esas entrevistas o interrogatorios se realizan a una persona física o a los administradores de una persona jurídica imputada de cometer una conducta anticompetitiva, en esos supuestos la presencia del abogado defensor y el levantamiento

---

[36] Véase la Comunicación identificada con el núm. C-0154-2023, recibida en fecha 24 de marzo de 2023.

[37] Véanse los parágrafos 67-69 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.

[38] Véanse los parágrafos 70, 72, 73 y 77 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.

[39] Véanse los parágrafos 99-100 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.

[40] Véase el parágrafo 113 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.

[41] Véanse los parágrafos 119-120 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.

de un acta firmada por la persona física o los administradores o representantes de una persona jurídica interrogada son requisitos de validez de esas actuaciones. Así lo dispone expresamente el artículo 42, párrafo III, de la Ley núm. 42-08, cuando establece que, en esos casos, "*deberá ser requerida la presencia de su abogado defensor y se deberá levantar un acta que será firmada por la persona física o los administradores o representantes de una persona jurídica interrogada, todo esto a pena de nulidad*".

92. Tomando en cuenta lo anterior, este Consejo Directivo pudo constatar la legalidad de las entrevistas orales realizadas por la Dirección Ejecutiva, ponderando los dos requisitos de validez que establece la normativa: (1) la presencia de los abogados defensores; y, (2) que se haya levantado un acta firmada por la persona física o los administradores o representantes de la persona jurídica interrogada.

93. Además de lo anterior, este Consejo Directivo pudo advertir que, con ocasión a la celebración de las entrevistas orales mencionadas, se levantaron sendas actas de interrogatorio debidamente firmadas por las personas físicas y los representantes de las personas jurídicas imputadas.

94. Por las razones anteriores, este Consejo Directivo considera que esas actuaciones investigativas no transgreden el marco normativo vigente.

95. En el marco de la fase de instrucción, la Dirección Ejecutiva también requirió la colaboración a instituciones del Estado y a las entidades contratantes[42], lo cual se enmarca en el principio de colaboración establecido en el artículo 12, numeral 4, de la Ley núm. 247-12. Dicha disposición normativa establece, entre otras cosas, que *"los entes y órganos de la Administración Pública colaborarán entre sí y con las otras ramas de los poderes públicos en la realización de los fines del Estado"*.

96. Más aún, el artículo 40 del Decreto núm. 252-20 establece expresamente que las instituciones del Estado tienen el deber de colaborar con Pro-Competencia cuando esta lo requiera por escrito.

97. Lo anterior implica que, como la colaboración es un principio fundamental de la actividad administrativa, la Dirección Ejecutiva actuó en consonancia con el marco normativo vigente al momento en que requirió colaboración a instituciones del Estado. Esa colaboración interadministrativa, en esencia, es una herramienta eficaz que le permite a la Dirección Ejecutiva obtener información útil para instruir el procedimiento administrativo relativo a la investigación de prácticas anticompetitivas que regula la Ley núm. 42-08.

[42] Véanse los parágrafos 65, 71,74, 75, 76 79, 80, 101, 104, 105 y 106 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.

98. En adición a esto, la Dirección Ejecutiva solicitó información a los agentes económicos **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L**[43]. y **OGIM, S.R.L**[44]**.**

99. Esa actuación investigativa también goza de respaldo normativo. Lo anterior se afirma por dos razones: (1) el artículo 5, numeral 5, de la Ley núm. 107-13, establece que las personas tienen el deber de colaborar con la Administración Pública en el buen desarrollo de los procedimientos administrativos; y, (2) el artículo 40 del Decreto núm. 252-20 refuerza ese deber de colaboración al establecer que los agentes económicos sujetos al procedimiento administrativo tienen el deber de colaborar con Pro-Competencia a través de la entrega de toda clase de información y documentación de la que dispongan.

100. Otra diligencia probatoria que llevó a cabo la Dirección Ejecutiva en el marco de la fase de investigación fue la visita a las instalaciones de la entidad contratante Hospital Militar Docente Dr. Ramón de Lara, con el fin de presenciar el proceso de llenado, suministro y recepción de oxígeno medicinal llevado a cabo en dicha entidad.

101. Esa diligencia probatoria se enmarca en el deber de colaboración establecido en el artículo 40 del Decreto núm. 252-20. Dicha disposición normativa, como ya se ha establecido anteriormente, establece que las instituciones del Estado tienen el deber de colaborar con Pro-Competencia.

102. Conforme se ha podido apreciar, la Dirección Ejecutiva ha actuado dentro del marco de las disposiciones normativas vigentes, es decir, sus actuaciones investigativas y de instrucción se ajustan a los estándares de nuestro ordenamiento jurídico. En tal virtud, se hace constar que el informe de instrucción también satisface este requisito de admisibilidad.

(v) Respeto al debido proceso y derecho de defensa

103. De igual modo, se debe poner de relieve que las garantías del debido proceso son plenamente exigibles en los procedimientos administrativos. Así lo establece el artículo 69.10 constitucional cuando indica que *¨las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas¨* y lo refuerza nuestra jurisprudencia constitucional[45].

104. En el caso que nos ocupa, el Consejo Directivo ha podido advertir que la Dirección Ejecutiva actuó en cumplimiento al procedimiento administrativo de investigación e

[43] Véase la Comunicación identificada con el núm. DE-IN-2024-0848, recibida en fecha 02 de agosto de 2024.
[44] Véase la Comunicación identificada con el núm. DE-IN-2024-0847, recibida en fecha 07 de agosto de 2024.
[45] República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0800/18.

instrucción que está regulado en la Ley núm. 42-08, ya que, luego de dar inicio formal al procedimiento de investigación, la Dirección Ejecutiva llevó a cabo múltiples diligencias probatorias para determinar si los indicios de prácticas anticompetitivas podían ser corroborados.

105. De igual forma, el derecho de defensa de los agentes económicos investigados ha sido tutelado a lo largo del procedimiento de investigación e instrucción, y prueba de ello es que (1) la Resolución núm. DE-003-2023 fue notificada a todos los agentes económicos investigados para que produjeran sus escritos de defensa; (2) la Resolución núm. DE-001-2024 fue notificada a **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L**[46]., **LAGUNA AZUL, S.R.L**[47]., **OGIM, S.R.L**[48]., **OXIJAYA, S.R.L**[49]. y **OXÍGENO MÉDICO MOCANO, E.I.R.L. (OXIMEMO)**[50]**;** (3) a raíz de la notificación de ese acto administrativo, **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L**. pudo ejercer su derecho de defensa al interponer un recurso jerárquico en su contra en fecha 21 de marzo de 2024; y, (4) en fecha 13 de septiembre de 2024, la Dirección Ejecutiva notificó el informe de instrucción objeto de análisis a todos los agentes económicos investigados[51]; acto conclusivo que, vale decir, analiza de manera detallada los argumentos o explicaciones alternativas manifestadas por los agentes económicos en sus respectivos escritos[52].

106. Por vía de consecuencia, se puede apreciar que la Dirección Ejecutiva ha respetado las garantías del debido proceso en el marco de la fase de investigación e instrucción de este procedimiento administrativo. Eso implica que este requisito de admisibilidad ha sido satisfecho.

---

[46] Véase la Comunicación identificada con el núm. DE-IN-2024-0106, recibida en fecha 06 de marzo de 2024.
[47] Véase la Comunicación identificada con el núm. DE-IN-2024-0107, recibida en fecha 06 de marzo de 2024.
[48] Véase la Comunicación identificada con el núm. DE-IN-2024-0108, recibida en fecha 06 de marzo de 2024.
[49] Véase la Comunicación identificada con el núm. DE-IN-2024-0109, recibida en fecha 06 de marzo de 2024.
[50] Véase la Comunicación identificada con el núm. DE-IN-2024-0110, recibida en fecha 06 de marzo de 2024.
[51] Al agente económico **OGIM, S.R.L.** se le notificó el informe de instrucción por medio de la Comunicación identificada con el núm. DE-IN-2024-1056. Al agente económico **LAGUNA AZUL, S.R.L**. se le notificó el informe de instrucción por medio de la Comunicación identificada con el núm. DE-IN-2024-0157. Al agente económico **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L. se** le notificó el informe de instrucción por medio de la Comunicación identificada con el núm. DE-IN-2024-0155. Al agente económico **OXIJAYA, S.R.L.** se le notificó el informe de instrucción por medio de la Comunicación identificada con el núm. DE-IN-2024-0158. Al agente económico **OXÍGENO MÉDICO MOCANO, E.I.R.L (OXIMEMO)** se le notificó el informe de instrucción por medio de la Comunicación identificada con el núm. DE-IN-2024-0159.
[52] Véanse los parágrafos 280-324 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.

(vi) Motivación del informe

107. Por último, para admitir o no a trámite el expediente correspondiente al informe de instrucción y ordenar o no el inicio del procedimiento administrativo sancionador, este Consejo Directivo tiene el deber de constatar si está debidamente motivado.

108. A tales fines, este Consejo Directivo evaluará si el informe de instrucción ofrece razones suficientes para acreditar que, en el presente caso, hay indicios razonables de la existencia de prácticas contrarias a la Ley núm. 42-08.

109. A lo largo de su informe de instrucción, tal y como se afirmó más arriba, la Dirección Ejecutiva formula dos imputaciones. En torno a los agentes económicos **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L.** y **OGIM, S.R.L.,** el órgano instructor sostuvo que dichas empresas concertaron prácticas anticompetitivas de reparto de mercado en los procesos de contrataciones públicas llevados a cabo por los hospitales Militar Docente Dr. Ramón de Lara, Regional Universitario San Vicente de Paul, General Dr. Vinicio Calventi y el Centra de las Fuerzas Armadas.

110. El órgano instructor arribó a esa conclusión a partir de algunos indicios: (1) no existe explicación comercial ni económica por la cual dos empresas como **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L.** y **OGIM, S.R.L.,** ambas de alto tránsito y participación en el canal público, se abstengan de presentar ofertas precisamente en los hospitales en los que se identifica la presencia de su competidor[53]; (2) el patrón identificado, a juicio de la Dirección Ejecutiva, revela que la empresa **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L.** se abstendría de presentar ofertas en el Hospital Militar Docente Dr. Ramón de Lara y el Hospital General Dr. Vinicio Calventi, mientras que **OGIM, S.R.L.** se abstendría de presentar ofertas en el Hospital Central de las Fuerzas Armadas, logrando de esa manera ambas empresas repartirse esos procedimientos de contrataciones públicas de oxígeno medicinal en la República Dominicana[54]; (3) a pesar de que el tanque utilizado por el Hospital Militar Docente Dr. Ramón de Lara es propiedad de **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L**., dicha empresa no ha aprovechado esa ventaja comparativa para presentarse como postor ante esa entidad, sino que se mantiene vendiendo oxígeno y arrendando el tanque a **OGIM, S.R.L.** para que esta pueda cumplir sus obligaciones

[53] Véase el parágrafo 223 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.

[54] Véase el parágrafo 222 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.

frente al referido hospital[55]; y, (4) algunas pruebas sugieren que los agentes económicos mencionados han decidido repartirse el mercado[56].

111. En cuanto a los agentes económicos **LAGUNA AZUL, S.R.L.** y **OXIJAYA, S.R.L.**, como ya se indicó anteriormente, la Dirección Ejecutiva sostuvo en su informe de instrucción que dichas empresas coordinaron un esquema de rotación de ganadores para obtener las adjudicaciones del Hospital Regional Universitario San Vicente de Paul.

112. El órgano instructor arribó a esa conclusión a partir de algunos indicios[57]: (1) los agentes económicos **LAGUNA AZUL, S.R.L.** y **OXIJAYA, S.R.L.** prescindieron de participar en procesos de contratación que acostumbran a ofertar, o han demostrado que tienen la capacidad de competir en ellos; (2) los referidos agentes económicos presentaron ofertas iguales al margen máximo del monto de contratación de forma reiterada, coincidiendo constantemente la relación entre margen máximo del monto de contratación y la oferta del agente económico; (3) los agentes económicos citados prescindieron de mejorar futuras ofertas en procesos bajo un mismo margen máximo de monto de contratación, considerando que habiendo presentado una oferta económica con el mismo monto en ocasiones previas, esto trajo como consecuencia la no adjudicación de dichos contratos; (4) los agentes económicos mencionados presentaron ofertas económicamente irracionales en comparación con los montos de contratación, lo cual provocó su descalificación en esos procesos; y, (5) presentaron ofertas excesivas en ausencia de su competidor rotativo procurando beneficios superiores al precio del oferente, en comparación a cuando se presentan ambos oferentes.

113. Como se ha podido apreciar, la Dirección Ejecutiva ha ofrecido razones para justificar por qué, a su juicio, existen indicios razonables de que **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L., OGIM, S.R.L., LAGUNA AZUL, S.R.L.** y **OXIJAYA, S.R.L.** son las empresas que presuntamente incurrieron en la práctica prohibida por el artículo 5 literal ¨b¨ de la Ley núm. 42-08.

114. Dicho de otro modo, a juicio de este Consejo Directivo, los argumentos planteados por la Dirección Ejecutiva, así como las pruebas que presenta como fundamento de su acusación, constituyen elementos que nos permiten comprobar que la Dirección Ejecutiva motivó su informe de instrucción, lo que no significa en modo alguno que su

---

[55] Véase el parágrafo 245 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.

[56] Véanse los parágrafos 271-272 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.

[57] Véase el parágrafo 317 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.

acusación formulada sea acogida o no, pues esa decisión deberá adoptarla este Consejo tras culminar la última fase del procedimiento administrativo sancionador, que es la fase decisora.

115. Finalmente, conviene destacar que, aunque este Consejo Directivo ha establecido que no resulta necesaria la delimitación estricta del mercado relevante en materia de prácticas concertadas[58], la Dirección Ejecutiva identificó en su informe de instrucción cuál es el mercado relevante presuntamente afectado en este caso, en los siguientes términos:

> ¨ (…) esta Dirección Ejecutiva encuentra incontrovertible el hecho de que el mercado relevante afectado por la conducta investigada en el marco del procedimiento de instrucción que concluye con el presente informe, se encuentra delimitado a los procesos de compras públicas de oxígeno medicinal llevados a cabo por los hospitales Militar Docente Dr. Ramón de Lara, Regional Universitario San Vicente de Paul, General Dr. Vinicio Calventi y el Central de las Fuerzas Armadas, durante el período enero 2019-febrero 2023[59]

116. Y, a pesar de que tampoco es necesario probar los efectos anticompetitivos de la colusión, por tratarse de una práctica concertada que se rige bajo la regla *per se*[60], la Dirección Ejecutiva dedica una sección al análisis de los efectos que podría provocar dicha conducta[61], ejercicio ponderativo que en nada incide en la admisibilidad a trámite del informe y por tanto resulta irrelevante en esta fase referirse a esas consideraciones.

117. Por tales motivos, este Consejo Directivo declara la admisión a fase decisoria del expediente correspondiente al informe de instrucción dictado por la Dirección Ejecutiva en fecha 10 de septiembre de 2024, en el entendido de que satisface todos los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 43.1 de la Ley núm. 42-08, las disposiciones legales supletorias y en los parámetros de admisibilidad que el propio Consejo ha establecido en sus Resoluciones núms. 003-2019, 009-2022 y 002-2024, ya citadas.

---

[58] Véase el párrafo 361 de la Resolución núm. 010-2021, de fecha 14 de junio de 2021, dictada por el Consejo Directivo de Procompetencia.

[59] Véase el parágrafo 140 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.

[60] Véase el párrafo 366 de la Resolución núm. 010-2021, de fecha 14 de junio de 2021, dictada por el Consejo Directivo de Procompetencia. Dicho criterio ha sido reiterado en la Resolución núm. 002-2024, de fecha 26 de febrero de 2024, y también en la Resolución núm. 009-2024, de fecha 14 de agosto de 2024.

[61] Véanse los parágrafos 330-341 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva de ProCompetencia.

VISTA: La Constitución de la República Dominicana, proclamada el veintiséis (26) de enero de 2010. Publicada en la Gaceta Oficial No. 10561, del veintiséis (26) de enero de 2010 y reformada el trece (13) de junio de dos mil quince (2015);

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

VISTA: La Ley Orgánica de la Administración Pública, Número 247-12, de fecha nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012);

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

VISTO: El Decreto núm. 252-20, que aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley núm. 42-08, General de Defensa de la Competencia.

VISTA: La Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 7 de marzo de 2023 *"que ordena el inicio de un procedimiento de investigación de oficio con motivo de la observación de indicios razonables de la existencia de prácticas contrarias a la Ley General de Defensa de la Competencia, Núm. 42-08 en procedimientos de compras públicas de oxígeno medicinal durante el período enero 2019-febrero 2023¨.*

VISTA: La Resolución núm. DE-001-2024, de fecha 01 de marzo de 2024, que dispuso la prórroga de seis (06) meses, contados a partir del vencimiento del plazo del artículo 57 de la Ley núm. 42-08, General de Defensa de la Competencia, para la instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023.

VISTA: La Resolución núm. 004-2024, de fecha 06 de mayo de 2024, que decide el recurso jerárquico interpuesto por **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L.,** en contra de la Resolución núm. DE-001-2024, que dispone la prórroga del plazo para la instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023.

VISTO: El Informe de Instrucción correspondiente al procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE.003-2023, de fecha 7 de marzo de 2023, dictada de oficio por la Directora Ejecutiva de PRO-COMPETENCIA, con motivo de la observación de indicios razonables de la existencia de prácticas contratas a la Ley General de Defensa de la Competencia núm. 42-08, por parte de las sociedades comerciales **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L**., **OGIM, S.R.L.**, **LAGUNA AZUL, S.R.L**., **OXIJAYA, S.R.L.** y **OXÍGENO MÉDICO MOCANO, E.I.R.L. (OXIMEMO)**, en procedimientos de compras públicas de oxígeno medicinal durante el período enero

2019- febrero 2023

VISTOS: Todos los documentos que reposan en el expediente administrativo objeto de la presente resolución;

VISTOS: Los textos legales aplicables;

III. Parte Dispositiva

EL CONSEJO DIRECTIVO
DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
(Procompetencia),
en ejercicio de sus facultades legales:

RESUELVE:

PRIMERO: **ADMITIR** a fase decisoria el expediente correspondiente al informe de instrucción emitido por la Dirección Ejecutiva en fecha diez (10) de septiembre del año dos mil veinticuatro (2024) y notificado por la Dirección Ejecutiva en fecha doce (12) de septiembre del año dos mil veinticuatro (2024), relativo al procedimiento de investigación iniciado mediante Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva.

SEGUNDO: **ORDENAR** el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en contra de los agentes económicos **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L., OGIM, S.R.L., LAGUNA AZUL, S.R.L.** y **OXIJAYA, S.R.L.,** por presunta violación al artículo 5 literal ¨b¨ de la Ley núm. 42-08 (colusión en contrataciones públicas), ya que se ha considerado que existen antecedentes suficientes e indicios razonables para dar apertura al procedimiento administrativo sancionador.

TERCERO: OTORGAR un plazo de quince (15) días hábiles a los agentes económicos imputados**, LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L., OGIM, S.R.L., LAGUNA AZUL, S.R.L.** y **OXIJAYA, S.R.L.,** contados a partir de la notificación de la presente resolución, para que realicen el depósito de sus respectivos escritos de defensa y presenten las pruebas que estimen pertinentes**.**

CUARTO: **ORDENAR** la celebración de una audiencia pública, cuya fecha de celebración será fijada cuando se agote el plazo otorgado en el dispositivo Tercero de la presente resolución, a los fines de que sean presentados los medios de defensa por parte de los agentes económicos imputados **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L., OGIM, S.R.L., LAGUNA AZUL, S.R.L.** y **OXIJAYA, S.R.L.**

<u>QUINTO</u>: **NOTIFICAR** una copia certificada de la presente resolución a **LINDE GAS DOMINICANA, S.R.L., OGIM, S.R.L., LAGUNA AZUL, S.R.L.** y **OXIJAYA, S.R.L.,** así como también a la **DIRECCIÓN EJECUTIVA**, a través de la secretaria *ad hoc* del Consejo Directivo designada; y, **DISPONER** la publicación en la página web de la institución.

Así ha sido aprobada y firmada la presente Resolución con cuatro (4) votos a favor y un voto disidente de la consejera María Elisa Holguín López, que se transcribe íntegramente en la presente resolución. En la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República Dominicana, hoy día veinticinco (25) de octubre del año dos mil veinticuatro (2024).

María Elena Vásquez Taveras
Presidente del Consejo Directivo

Gianna Liz Franjul Rivera
Miembro del Consejo Directivo
Secretaria ad hoc

Francisco Manuel Pimentel Vásquez
Miembro del Consejo Directivo

Keryma Marra Martínez
Miembro del Consejo Directivo

María Elisa Holguín López
Miembro del Consejo Directivo

VOTO DISIDENTE DE LA CONSEJERA
MARÍA ELISA HOLGUÍN LOPEZ

En ejercicio de mis facultades, específicamente las previstas en el artículo 30 de la Ley núm. 42-08 y el artículo 55, párrafo IV, de la Ley núm. 107-13, y respetando la opinión de los honorables consejeros que en su mayoría de votos concurrentes aprobaron la resolución de que se trata, formulo el presente voto disidente. El mismo se sustenta en la posición que defendí en las distintas deliberaciones del pleno, así como en las diversas sesiones que antecedieron la adopción de la Resolución 011-2024, en la cual expuse *in extenso* y ampliamente mis argumentaciones, algunas de las cuales el honorable Consejo Directivo aborda en el texto de la citada resolución, tal como en resumidas cuentas expongo a continuación.

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

1. En fecha 12 de septiembre de 2024, la Dirección Ejecutiva, presentó ante este órgano el "Informe de Instrucción, correspondiente al procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE.003-2023, de fecha 7 de marzo de 2023, dictada de oficio por la Directora Ejecutiva de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA), con motivo de la observación de indicios razonables de la existencia de prácticas contrarias a la Ley núm. 42-08, por parte de las sociedades comerciales Linde Gas Dominicana, S.R.L., Ogim, S.R.L., Laguna Azul, S.R.L., Oxijaya, S.R.L. y Oxígeno Médico Mocano, E.I.R.L. (OXIMEMO), en procedimientos de compras públicas de oxígeno medicinal durante el período enero 2019- febrero 2023" (en lo adelante, "**el informe de instrucción**").

2. Los miembros de este Consejo Directivo concurrieron con el voto mayoritario en la dirección de admitir a trámite el procedimiento de instrucción tras considerar que:

> ***PRIMERO: ADMITIR*** *a fase decisoria el expediente correspondiente al informe de instrucción emitido por la Dirección Ejecutiva en fecha diez (10) de septiembre del año dos mil veinticuatro (2024) y notificado por la Dirección Ejecutiva en fecha doce (12) de septiembre de año dos mil veinticuatro (2024), relativo al procedimiento de investigación iniciado mediante Resolución núm. DE-003-2023, de fecha 07 de marzo de 2023, dictada por la Dirección Ejecutiva*[62]*.*

3. A nuestro juicio, este expediente relativo al informe de instrucción presentado por la Dirección Ejecutiva no debió ser admitido a trámite por lo que, a mi entender, procede la declaratoria de caducidad del mismo. En oposición a lo establecido por la mayoría del honorable Consejo Directivo de PRO-COMPETENCIA, considero que en esta ocasión lo jurídicamente procedente era declarar de oficio la caducidad por haber transcurrido el

[62] Véase la página 28 de esta resolución.

plazo para culminar el procedimiento administrativo, es decir por efectos de la caducidad establecida en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08, tal y como se advierte más adelante.

II. ALCANCE DE ESTE VOTO: EN LA ESPECIE PROCEDÍA DECLARAR DE OFICIO LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO POR EL VENCIMIENTO DEL PLAZO MÁXIMO PARA REALIZAR EL PROCEDIMIENTO DE INSTRUCCIÓN

4. Antes de analizar las motivaciones que fundamentan este voto disidente, es pertinente hacer algunas observaciones sobre la fase del procedimiento sancionador ante la Dirección Ejecutiva, cuya duración máxima es de doce (12) meses, prorrogado mediante Resolución núm. DE-001-2024 de la Dirección Ejecutiva, como se indica en el punto 8 a continuación.

5. Que en el caso en particular es preciso considerar que el órgano instructor emitió la Resolución núm. DE-001-2024 fecha 1 de marzo de 2024, en la que se amplió el plazo para la instrucción del procedimiento de investigación por un período adicional de seis (6) meses. Que esta prórroga de plazo fue realizada haciendo uso de las funciones conferidas a la Dirección Ejecutiva por la Ley núm. 42-08 para la presentación de acusaciones y en las contenidas en la Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, en específico su artículo 20 que dispone que el plazo de tramitación de los procedimientos administrativos podrá ser prorrogado conforme a la complejidad y la carga de trabajo.

6. El artículo 57 de la Ley núm. 42-08 prevé una norma jurídica hipotética: anida una consecuencia jurídica (caducidad) a la ocurrencia de un determinado supuesto de hecho. Si el supuesto de hecho se configura, se aplica su consecuencia jurídica. Esta disposición normativa no prevé ninguna excepción.

> *El plazo máximo de duración de la fase del procedimiento sancionador que tiene lugar por ante la Dirección Ejecutiva será de doce (12) meses, **a contar desde el inicio formal del mismo hasta la remisión del expediente al Consejo Directivo**. Transcurrido el plazo previsto en este artículo sin que la Dirección Ejecutiva hubiere instruido el expediente y remitido al Consejo Directivo para su resolución, o hubiese acordado su desestimación, **se procederá, de oficio o a instancia de cualquier interesado a declarar su caducidad**.*[63] *(subrayado es propio).*

7. Este mandato supone que, cuando tales propiedades se den (un procedimiento de instrucción), se genere un deber concluyente en el destinatario de la norma de hacer lo ordenado en la solución normativa (instruir y remitir el informe), con independencia de su propia deliberación acerca del peso de las razones en pro o en contra de ello. Dado

[63] Artículo 57 de la Ley núm. 42-08, Ley General de Defensa de la Competencia.

que se dan las condiciones para su aplicación, debe realizarse sin más lo que la norma prescribe[64]. Ante este hecho en particular, no se admite una interpretación de la administración.

8. En la especie, la prórroga de seis (6) meses del plazo establecido en el citado artículo, efectuada mediante la Resolución núm. DE-001-2024 de la Dirección Ejecutiva, fijaba como fecha límite para presentar el informe de instrucción el 10 de septiembre de 2024; habiéndose recibido el mismo, por parte del Consejo Directivo, en fecha 12 de septiembre de 2024. La parte dispositiva de la referida resolución se transfiere a continuación:

> ***PRIMERO: DISPONER*** *una prórroga de seis (6) meses, contados a partir del vencimiento del plazo previsto en el artículo 57 de la Ley General de Defensa de la Competencia, Núm. 42-08 para la instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-003-2023 (…)*
>
> ***SEGUNDO: DISPONER*** *que la prórroga ordenada en el ordinal PRIMERO del presente dispositivo se contará a partir del 10 de marzo de 2024, atendiendo a las disposiciones del artículo 38 del Reglamento de Aplicación de la Ley núm. 42-08 establecido en el Decreto 252-20.*

9. A pesar de lo previsto, la Dirección Ejecutiva se limitó únicamente a emitir su informe de instrucción mediante el oficio núm. DE-IN-2024-0435, dentro de la fecha límite fijada para la remisión de este; actuando sobre la base de que el artículo 45 de la Ley núm. 42-08 le otorga un plazo de tres (3) días hábiles para informar al Consejo Directivo sobre **las actuaciones que se realicen "dentro" del procedimiento de instrucción**. (subrayado y comillas propias).

10. Que es preciso resaltar que ha sido la misma Dirección Ejecutiva la que se ha establecido un plazo específico (la prórroga) indicando en su propia resolución que se trata de una prórroga al plazo fijado por el artículo 57 de la Ley Núm. 42-08, **siendo esta extensión por seis (6) meses, es decir, fijado de forma expresa y final por el período de seis (6) meses**.

11. En este sentido, es importante recordar que este Consejo Directivo ha sostenido en múltiples ocasiones[65] *–criterio que en esta resolución se reitera*-, la siguiente valoración:

---

[64] Atienza y Ruiz Manero, 1996. Tipos de normas regulativas. Esta distinción ya había sido precisada por Dworkin (1978).

[65] Véase el párrafo 125 de la Resolución núm. 003-2019, de fecha 22 de febrero de 2019, dictada por el Consejo Directivo de ProCompetencia. De igual modo, véase el párrafo 92 de la Resolución núm. 009-2022, de fecha 15 de noviembre de 2022, dictada por el Consejo Directivo de ProCompetencia y el parágrafo 21 de la Resolución núm. 002-2024, de fecha 26 de febrero de 2024, dictada por el Consejo Directivo de ProCompetencia.

> *… El órgano decisor debe constatar todos los elementos (presupuestos de admisibilidad) que se describirán a continuación y decidir si son o no suficientes para admitir el informe de instrucción con todas las consecuencias jurídicas que se derivan de ello, a saber:*
>
> *1.-Plazo de presentación del Informe de Instrucción al Consejo Directivo; (…).*

12. Precisado lo anterior, centro mi atención en los argumentos que se esgrimieron en la Resolución 011-2024 para fundamentar esta resolución, mismos que aparentan suponer, entre otros aspectos, la aplicación de técnicas de interpretación conforme a la Carta Magna, apelando a los principios de coherencia, armonización, razonabilidad, eficacia normativa y especialidad:

> *35. Visto que puede entenderse que existe una antinomia entre ambos textos legales, al momento de realizar el análisis de la admisibilidad del trámite, el rol de protección de los derechos fundamentales, como al efecto es el plazo razonable de ambas partes en el proceso administrativo sancionador, manda a que en todo momento se interpreten las disposiciones legales atendiendo a las técnicas de interpretación de conformidad constitucional, atendiendo a los principios de coherencia, armonización práctica, razonabilidad y eficacia del texto normativo y de especialidad.*
>
> *36. En el caso que nos ocupa, tenemos por un lado las disposiciones del artículo 57 de la Ley 42-08, que pertenece al Capítulo IV de Normas Generales Comunes, literalmente una norma general, y por el otro lado, el texto del artículo 45 que es la última regla procesal del Capítulo I, Sección II sobre el Procedimiento de Instrucción. Esta disposición taxativamente establece que la Dirección Ejecutiva dará cuenta al Consejo Directivo de las "resoluciones que decida sobre la incoación de expedientes, hayan sido iniciadas de oficio o a instancia de parte interesada".*
>
> *37. En cuanto al principio de especialidad, el Diccionario Jurídico Expansión y Lefrebre explica que:*
>
> *El criterio de especialidad es aquel que opera cuando se produce un conflicto normativo entre una norma general y otra especial respecto de aquélla, que se resuelve mediante la aplicación preferente de la norma especial: lex specialis derogat generali. La aplicación del criterio de especialidad no se trata de invalidar la norma general, tampoco se la deroga totalmente. Existe una derogación sólo de aquella parte de la norma general que es incompatible con la norma especial. Como expresa Bobbio: «Por efecto de la ley especial, la ley general pierde vigencia parcialmente".*
>
> *"El principio de especialidad normativa no supone que, en el supuesto de contradicción entre una norma general y otra especial, la primera queda derogada, sino que, como señala Villar Palasí, persiste la vigencia simultánea de ambas normas, si bien la ley se especial se aplicará con preferencia a la ley general en aquellos supuestos contemplados en aquella norma. Persigue, como señala Bobbio, la aplicación del principio de igualdad (véase igualdad ante la ley), en virtud del cual las personas iguales deben ser tratadas de igual modo(…).*

38. En vista de todo lo antes expuesto, este Consejo Directivo es de opinión que la norma especial prevista en el artículo 45 de la Ley núm. 42-08, empleada por la Dirección Ejecutiva en este y los demás casos sometidos a instrucción, le ofrece a ese órgano un plazo razonable entre la adopción de la medida por el órgano instructor y su despacho al órgano decisor para organizar, luego de adoptar su decisión, un expediente administrativo sancionador que podría ser voluminoso.

39.De manera que, este Consejo Directivo en ocasión del examen de admisibilidad de los informes de instrucción, debe buscar la unidad y conformidad constitucional de las normas legales, deduciendo en dicha tarea interpretativa la armonización y optimización de las normas que aplican a esta situación procesal como son los artículos 45 y 57 de la Ley 42-08, que serán interpretadas de conformidad con los métodos de interpretación constitucional anteriormente indicados.

40.Si partimos de que la caducidad responde a un mecanismo extintivo que tiene por objeto concluir relaciones jurídicas generadas a partir de actos administrativos, generalmente de contenido favorable, y que opera como consecuencia de la inactividad del titular dentro de un tiempo; esta extinción supone que existan situaciones activas que estén acompañadas de la necesidad de cumplir con determinados deberes, cargas o modalidades originadas por el hecho de no haber observado estos últimos.

41.Para el caso puntual de la Dirección Ejecutiva, en su rol de órgano acusador, tiene cinco obligaciones procedimentales, durante la etapa investigativa, donde el plazo de la caducidad del procedimiento se encuentra transcurriendo, a saber: 1) Requerir pruebas vinculadas a la exoneración de responsabilidad de los investigados partiendo del principio de objetividad que permea toda investigación donde se pretenda culminar con una solicitud de ejercicio del ius puniendi estatal; 2º) Requerir a terceros la remisión de informaciones a fin de que el resultado de la investigación sea racionalmente objetivo partiendo del rol de examen preliminar de los hechos sujetos a investigación; 3º) Respetar en todo momento el derecho de defensa de las partes involucradas, mismo que puede ser materializado a través de las solicitudes, si la hubiere, de participar en medidas de instrucción o tener contacto directo con la denominada "carpeta fiscal" o "expediente investigativo"; 4º) Analizar la información suministrada y recolectada, atendiendo a los criterios racionales de la sana critica, las máximas de la experiencia, los conocimientos técnicos y científicos, a fin de determinar el acto conclusivo procedente (desestimar, acusar, etc); y 5º) En caso de acusar, manifestar a través de un informe de instrucción a través del cual requiera formalmente la admisión de su acusación administrativa sancionadora, el cual requiere, previo a la remisión a este Consejo Directivo, de la notificación y puesta en conocimiento de las partes de todo el legajo procesal previo.

42.Estas cinco (5) obligaciones son de naturaleza procedimental, es decir que, en estos escenarios, no existe intervención de otros sujetos procesales que no sean la Dirección Ejecutiva y el administrado, de manera que, la caducidad inherente al procedimiento administrativo sancionador es un plazo que sanciona el desinterés e inacción por parte de la Dirección Ejecutiva en uno o varios de estos escenarios, siempre y cuando no concurran requerimientos que, por su naturaleza alteren el tradicional discurrir del tiempo dentro del procedimiento a requerimiento del administrado.

> *43.De lo anterior resulta que, una vez concluido el informe de instrucción al administrado, el cómputo de la caducidad es formalmente cerrado en tanto que el interés se perfecciona con la culminación de la investigación y la emisión del informe de instrucción, esto en virtud de que, el artículo 45 de la Ley núm.42-08 otorga un plazo de tres (3) días hábiles a la Dirección Ejecutiva para que dicho órgano dé recepción formal a toda la glosa procesal, plazo que, se encuentra sujeto a verificaciones y cotejos de orden burocráticos.*
>
> *44.De ahí que la Dirección Ejecutiva se encuentra dentro del plazo al haber emitido su acto conclusivo (Informe de Instrucción) en fecha 10 de septiembre del 2024, y notificado en fecha 12 de septiembre de 2024 a este Consejo Directivo, conjuntamente con el expediente correspondiente al procedimiento de investigación iniciado mediante Resolución núm. DE-003-2023, por lo cual, tomando en consideración que la Dirección Ejecutiva remitió su informe de instrucción al Consejo Directivo dentro del plazo de 3 días hábiles previsto por el artículo 45 de la Ley núm. 42-08, este Consejo Directivo hace constar que se satisface el primer requisito o presupuesto de admisibilidad.*

13. Sin embargo, en argumento contrario y con el debido respeto al criterio sostenido por la mayoría de miembros, la suscribiente de este voto disidente es de opinión que la decisión adoptada por este Consejo Directivo no se ajusta a la realidad jurídica del caso analizado pues, las técnicas de interpretación utilizadas y citadas precedentemente, recaen sobre premisas opuestas o inexactas, por lo cual inevitablemente se incurre en falacias argumentativas que no se corresponde con la realidad fáctica suscitada en la especie.

14. El contexto en el que se emplea el término "falacia" se sitúa en el ámbito de la argumentación jurídica, refiriéndonos a un tipo de justificación que, aunque puede parecer jurídicamente válida en su forma, carece de sustento en su contenido. Dicho de otro modo, una falacia argumentativa en este contexto es un razonamiento que encandila, pues se presenta como legítimo, pero no se sostiene al ser examinado en profundidad[66].

15. En ese sentido, cuando este Consejo Directivo se enmarca en un proceso de clasificación y determina que el artículo 57 de la Ley 42-08, es una norma de carácter general y el articulo 45 una de carácter especial, parecería que el único criterio valido para determinar la especialidad de una norma se reduce al apartado de sus títulos, ya que omite otros aspectos fundamentales para llevar a cabo un análisis integral y justificar la aplicación preferente de una disposición normativa respecto de la otra.

16. Adicionalmente a esto, los argumentos utilizados parecen desconocer su propio alcance, al afirmar que en este caso *"el principio de especialidad normativa no supone que, en el supuesto de contradicción entre una norma general y otra especial, la primera*

[66] Para Atienza: hay argumentos que tienen la apariencia de ser buenos, pero que no lo son, y a los que tradicionalmente se ha denominado "falacias". ATIENZA, MANUEL. Curso de Argumentación Jurídica. Editora Trotta, S.A., 2013, página 116.

queda derogada… persiste la vigencia simultánea de ambas normas, si bien la ley se especial se aplicará con preferencia a la ley general en aquellos supuestos contemplados en aquella norma", sin embargo, este principio es inaplicable en este caso, puesto que el artículo 57 solo prevé una regla que constituye un plazo máximo de doce (12) meses que termina tras realizar una acción, que bien puede cumplirse o incumplirse, pero no deja brechas a derogaciones parciales o preferencias de aplicación tal y como han sugerido.

17. En tales atenciones, ante el incumplimiento del plazo establecido en el artículo 57 de la Ley 42-08, se prevé una consecuencia jurídica que sanciona con la caducidad del procedimiento. En los sistemas jurídicos, toda sanción responde de manera proporcional a la gravedad de la conducta y a la relevancia de los intereses jurídicos protegidos. Así, quien atenta contra el derecho a la vida recibe una sanción más severa que quien atenta contra el derecho a la propiedad, reflejando la importancia que el sistema jurídico y la voluntad del legislador otorgan a la protección del derecho a la vida.

18. Dicho lo anterior, este Consejo Directivo inobserva con su decisión que la caducidad es la pena máxima que se puede imponer para garantizar que se cumpla una actuación dentro del procedimiento administrativo. En cambio, esto nos lleva a preguntarnos ¿cuál es la sanción que conlleva el incumplimiento del artículo 45 de la Ley 42-08?, en atención a ello, ¿Por qué deberíamos dar preferencia a lo que dice el artículo 45 sobre lo dispuesto por el artículo 57?

19. Lo cierto es, que la Ley 42-08 no prevé ninguna sanción para el incumplimiento del plazo previsto en su artículo 45, ya que este se entiende como un plazo prudente y razonable como mecanismo de supervisión ante su superior jerárquico. En cambio, el artículo 57 de la Ley 42-08, funge como garantía del debido proceso, la cual esta íntimamente relacionada al principio de legalidad y seguridad jurídica y con rango constitucional.

20. Por esta razón y con el debido respeto al criterio sostenido por la mayoría del Consejo Directivo, sostengo la opinión que en cuanto al cumplimiento del plazo previsto en el artículo 57 y la Resolución núm. DE-001-2024 de la Dirección Ejecutiva para la remisión del informe de instrucción, la presentación de dicho informe no se realizó en tiempo oportuno. Tiempo que, por demás, fue establecido por la misma Dirección Ejecutiva mediante la Resolución por medio de la cual se extiende el plazo. Ante este efecto, la interpretación de la administración no puede leerse siempre y en todo caso en favor de la misma administración que, por demás, cuenta con una extensión del plazo. La administración, aún en su proceso de interpretación, debe poner en equilibrio los intereses afectados y la situación en la que se encuentra el administrado frente a la administración.

21. Así dicho, dentro del contexto mismo de la interpretación jurídica, debe adicionalmente considerarse el principio in dubio pro administrado presente en la administración como sustento de la gobernanza misma. Este principio necesariamente se relaciona con el derecho a la tutela judicial efectiva, y ambos permiten procurar el equilibrio en situaciones por naturaleza desiguales. Es deber de la administración observar estos principios lo que implica y conlleva que siempre ha de prevalecer la interpretación más favorable al imputado o al administrado.

22. Por su parte, para atender al plazo razonable en la protección de los derechos fundamentales no es posible argumentar la interpretación cuando existe una norma que expresamente prevé dicho plazo y las condiciones en que el mismo debe ser implementado. No existe en tal caso una interpretación que sea coherente y armoniosa, cuando existe el texto de ley (que en este caso adicionalmente incluye la extensión de plazo con fecha fija). Frente al texto de ley solo queda posible su aplicación.

23. En todo caso, a juicio de quien suscribe, no se corresponde con una interpretación armoniosa, contrario a lo externado, el aplicar lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08, más la extensión de plazo sustentada en la Ley 107-13, más los tres días adicionales del artículo 45 de la Ley núm. 42-08 sin afectar derechos fundamentales del administrado. El antes citado principio in dubio pro administrado debe ser siempre y en cada situación considerado como un criterio en la interpretación de nuestro derecho administrativo.

24. De esta forma, frente a las dudas, los conflictos, las antinomias, las omisiones, y cualquier otro con efecto jurídico parecido que puedan suscitarse en la determinación del correcto sentido y alcance de una norma jurídica, **ésta deba ser interpretada y aplicada de la manera que más favorezca al administrado (principio *pro omine* o *favor persona***). Como hemos expresado, este razonamiento tiene una justificación: se sustenta en el entendido y supuesto de que la relación jurídica entre los organismos de la Administración del Estado y las personas es, por lo general, asimétrica, de supraordenación, encontrándose en permanente tensión el ejercicio de las potestades públicas de la Administración con los derechos subjetivos de las personas. Se está llamado a defender los intereses bajo el vehículo del equilibrio. Para ello se debe aplicar la norma (o el artículo en este caso) que mejor asegure y garantice los derechos.

25. Tal como sostuvimos durante la deliberación de este caso, interpretar el artículo 45 de esta manera, *bajo el presente supuesto de hecho*, conlleva lógicamente al incumplimiento obligatorio de la disposición establecida en el artículo 57, que prevé un plazo para la fase sancionadora por ante la Dirección Ejecutiva.

26. Que en este punto es preciso aclarar que una antinomia jurídica es una situación en la que dos normas de un mismo sistema jurídico se contradicen y no pueden aplicarse al mismo tiempo. Lo anterior puede ser producto de diversas razones que

atribuyen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí al supuesto fáctico, lo que impide su aplicación simultánea. Ante este escenario particular es que se encuentra la aplicabilidad combinada de los artículos 45 y 57 que entiende el honorable Consejo Directivo coexisten pacíficamente. Que en el caso de la especie es posible hablar de la configuración de una antinomia jurídica que pretende defenderse en un proceso de admisión a trámite ya que no es posible, al mismo tiempo y ante un mismo supuesto fáctico, establecer un plazo que ponga límites y un fin con condiciones (artículo 57) y, por otro lado, permitir una extensión de ese plazo por tres (3) días adicionales.

27. Es así como la antinomia hace incompatible, en ese caso en particular, la aplicación combinada de ambos artículos de forma absoluta y radical. A lo anterior se adiciona, de manera principal, que la prórroga de plazo otorgado estableció una fecha límite que no podría ser interpretado en beneficio exclusivo de la administración. Así visto, la antinomia presenta este conflicto normativo que pueden generar anomalías no solo en el sistema jurídico, sino también y en especial en perjuicio de las personas.

28. Al respecto, Ruiz Manero establece algunas precisiones:

> *"Dos reglas son antinómicas entre sí cuando el cumplimiento de una de ellas implica, por razones lógicas, el incumplimiento de la otra o bien, si esta última es permisiva, el no poder, también por razones lógicas, hacer uso del permiso de hacer o de omitir concedido por ella" (2015).*[67]

29. Como se ha advertido, la interpretación adoptada en esta ocasión para admitir a trámite el presente informe de instrucción conlleva en sí mismo una antinomia jurídica, ya que la revisión del expediente y la lectura combinada de los artículos 45 y 57 de la Ley núm. 42-08, no permiten concluir lógicamente que el informe de instrucción fue remitido en tiempo oportuno. De tal lectura, y por los efectos de la antinomia, parecerían que los artículos 45 y 57 de la Ley núm. 42-08 son excluyentes entre sí (máxime si se considera, tal como fuera aprobado por el Consejo Directivo, una prórroga por un plazo fijo adicional de seis meses).

30. Frente a la situación de las antinomias jurídicas, la solución posible no es asumir el cúmulo de los artículos ya que son de imposible cumplimiento combinado. A fin de subsanar la antinomia lo aplicable es suprimir o eliminar una de las normas o de los artículos en conflicto. Se debe trazar en ello una línea que se encuentre sustentada el equilibrio y que procure la protección de los intereses y se fundamente en los principios generales que sustentan el actuar de la administración. Todo lo anterior bajo la mirada ineludible de principios como aquellos a favor de la persona.

---

[67] RUIZ MANERO, JUAN. Conceptos básicos del Derecho. Editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2015. Pp. 58-59.

31. En consecuencia, y a mi juicio, lo procedente en este caso particular sería optar por una interpretación armónica y sistemática del artículo 45, considerando que éste regula actuaciones incluidas en un procedimiento que, por defecto, ya cuenta con un plazo límite de doce (12) meses, más la prórroga correspondiente de seis (6) meses.

32. Es decir, estos plazos específicos están subsumidos en un plazo mayor y, por tanto, ninguno de ellos debería exceder el límite máximo original del procedimiento. De modo que, cualquier actuación dentro del marco de un procedimiento de instrucción debe ajustarse rigurosamente al plazo previsto y aprobado.

33. En adición a lo anterior, es preciso considerar que la actuación procesal que contempla el referido artículo 57 de la Ley núm. 42-08 no consiste en el dictamen de un acto, sino más bien en la remisión de este acto ante el órgano decisor. Es decir, el artículo 57 presupone, por la regla establecida, que la actuación del Dirección Ejecutiva incorpore dos actos en uno, esto es, la **emisión** del informe de instrucción y la **remisión** de dicho informe al Consejo Directivo, dentro del plazo en conjunto otorgado.

34. En ese mismo orden, es oportuno resaltar que la Resolución núm. DE-001-2024 de la Dirección Ejecutiva, extiende el citado plazo por un período adicional de seis (6) meses, procediéndose en la resolución antes referida a una mera extensión del plazo, mas no a la modificación de las condiciones y los términos establecidas por la ley aplicable para el cumplimiento de dicho plazo. Siendo esta la fórmula procesal establecida por dicho artículo: "… a contar desde el inicio formal del mismo hasta la remisión del expediente al Consejo Directivo."

35. Dado que estos términos y condiciones de cumplimiento han sido establecidos expresa y especialmente por la Ley Núm. 42-08, resulta poco probable que los mismos sean modificados, o se haya pretendido su modificación, en virtud de la Resolución emitida por la Dirección Ejecutiva. Dado lo anterior, a mi entender, se procedió con la extensión o prórroga del plazo pero sujeto a los mismos términos y condiciones establecidos por la Ley Núm. 42-08 respecto al plazo original para culminar su actuación.

36. Por su parte, más allá de conceder un plazo adicional al establecido en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08, es mi criterio que el verdadero propósito del artículo 45 es asegurar que la Dirección Ejecutiva dé cuentas[68] o avise de sus actuaciones al órgano superior jerárquico con la mayor celeridad posible y la notificación de tales actuaciones sean puestas al conocimiento del órgano decisor, en este caso del Consejo Directivo, siempre que no medie un plazo particular para un proceso específico (como el previsto

[68] Artículo 45.- Información de actuaciones al Consejo Directivo. La Dirección Ejecutiva dará cuenta, en un plazo de tres (3) días hábiles, al Consejo Directivo de las denuncias recibidas, del archivo de las actuaciones, y de las resoluciones que decida sobre la incoación de expedientes, hayan sido iniciadas de oficio o a instancia de parte interesada.

en el artículo 57). Para ello, se establece un plazo máximo de tres (3) días hábiles para que la Dirección Ejecutiva informe sobre las actuaciones incoadas durante el procedimiento de instrucción.

37. Por tanto, si se interpreta que la Dirección Ejecutiva puede notificar el informe de instrucción fuera del plazo máximo de investigación ya previsto en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08, y del plazo máximo fijado en su propia resolución por medio de la cual se extiende dicho plazo, resulta evidente que en ese caso se está optando por una técnica interpretativa a mi juicio contra legem.

38. Un órgano administrativo, como lo es la Dirección Ejecutiva, está vinculado positivamente al principio de legalidad. A partir de ese principio, de raigambre constitucional, "*se desprende el hecho de que la sumisión de las actuaciones administrativas a la ley y al derecho debe ser plena, es decir, cabal, completa y sin excepciones*. Con ello, la Constitución ha querido excluir la legitimidad de cualquier actuación administrativa ***contra legem y contra ius*** (…)"[69]. (el subrayado es propio).

39. Más aún, si se admite que la Dirección Ejecutiva puede notificar el informe de instrucción fuera del plazo máximo de investigación, se está diciendo que un órgano administrativo puede incumplir una norma que prevé el vencimiento de un plazo para realizar determinadas actuaciones administrativas (resolución de desestimación o informe de instrucción).

40. Es preciso considerar que las consideraciones sobre el plazo no solo es empleada para limitar el ejercicio de un derecho o una facultad en el tiempo, sino también para sentar límites a la duración de un procedimiento administrativo iniciado a pedimento de parte o de oficio. Se trata aquí del cumplimiento de un plazo previsto (que terminaba el 10 de septiembre de 2024) a cuyo término ya no puede, en el plano procedimental, ejercitarse una acción determinada. La caducidad así se convierte en un instrumento de control de la administración en procura de respuesta en el tiempo establecido, como contraparte y corolario mismo de la protección del interés público y el debido proceso.

41. Que al respecto el Tribunal Constitucional ha señalado en reiteradas ocasiones que las "*normas relativas al vencimiento de plazos son normas de orden público, por lo cual su cumplimiento es preceptivo* (…)".[70]

42. En definitiva, es mi entender que esta decisión, sobre la cual se emite el voto disidente, transgrede la seguridad jurídica que ha sido también definida por el Tribunal

[69] República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0619/16, de fecha 25 de noviembre de 2016.
[70] República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0543/15, de fecha 2 de diciembre de 2015. Ese criterio fue reiterado en la Sentencia TC/0190/22.

Constitucional. Este tribunal ha establecido que este principio implica una *garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que asegura la* ***previsibilidad*** *respecto de los actos de los poderes públicos, delimitando sus facultades y deberes. Es la certeza que tienen los individuos que integran una sociedad acerca de cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que el capricho, torpeza o la arbitrariedad de sus autoridades puedan causarles perjuicios* (TC/0100/13).

III. CONCLUSIÓN

43. Respetando el criterio de la mayoría de los miembros de este Consejo Directivo, manifiesto mi inconformidad con esta resolución que admite a trámite el presente informe de instrucción. Por tal razón, entiendo que este Consejo Directivo debió declarar de oficio la caducidad del procedimiento de instrucción correspondiente a la resolución núm. DE-003-2023, por haber sido presentado fuera del plazo que tenía habilitado por el artículo 57 de la Ley núm. 42-08 y su prorrogación contemplada en la resolución núm. DE-001-2024.

María Elisa Holguín López
Miembro del Consejo Directivo