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

# RESOLUCIÓN NÚM. 012-2024

**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 LAS RESOLUCIONES NÚMS. DE-004-2023 Y DE-002-2024, Y ORDENA EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN CONTRA DE LAS SOCIEDADES COMERCIALES VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A. Y MASTERCARD REPÚBLICA DOMINICANA, S.A., POR OBSERVARSE INDICIOS RAZONABLES DE ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE COLECTIVO EN EL MERCADO DE PROCESAMIENTO DE PAGOS DE TRANSACCIONES CON TARJETAS BANCARIAS PARA COMERCIOS EXTRANJEROS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA**

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 a unanimidad de votos 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** ..... 1
**B. Fase de instrucción del procedimiento de investigación** ..... 3
**C. Fin de la etapa de investigación** ..... 3
**II. Consideraciones de derecho** ..... 5
**A. Sobre la Competencia del Consejo Directivo** ..... 5
**B. Sobre la solicitud de suspensión del plazo** ..... 6
**C. Sobre el Informe de Instrucción** ..... 8

***(i) Plazo de presentación del Informe de Instrucción al Consejo Directivo*** ..... 9
***(ii) Individualización de las partes*** ..... 10
***(iii) Imputación precisa de las alegadas faltas cometidas*** ..... 11
***(iv) Respeto al principio de legalidad en las actuaciones ejercidas por la Dirección Ejecutiva*** ..... 13
***(v) Respeto al debido proceso y derecho de defensa*** ..... 15
***(vi) Motivación del informe*** ..... 16
**III. Parte Dispositiva** ..... 21

## 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

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

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

**3.** Luego de analizar los planteamientos de la denunciante, la Dirección Ejecutiva procedió a emitir en fecha 05 de abril de 2023 la Resolución núm. DE-004-2023. De ese modo, el referido órgano instructor dio cumplimiento a lo que dispone el artículo 39 de la Ley núm. 42-08.

**4.** Por medio de la referida resolución, la Dirección Ejecutiva desestimó por improcedentes los argumentos y alegaciones consignados en el escrito de denuncia depositado por la sociedad comercial **DEMERGE REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.S**., en lo que concierne a la supuesta comisión de las siguientes conductas anticompetitivas: 1) prácticas concertadas o acuerdos anticompetitivos por parte de **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A**. y **MASTERCARD REPÚBLICA DOMINICANA, S.A**., de acuerdo a lo establecido en el literal "e" del artículo 5 de la Ley núm. 42-08; 2) Abuso de posición dominante por parte de **MASTERCARD REPÚBLICA DOMINICANA, S.A**., de acuerdo a lo establecido en el artículo 6, literales "e" y "f" de la Ley núm. 42-08; y, 3) Abuso de posición dominante por parte de **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A**., de acuerdo a lo establecido en el literal "f" del artículo 6 de la Ley núm. 42-08; por los mismos no estar fundamentados documentalmente y con suficientes argumentos que demuestren las aseveraciones o permitan inferir la existencia de indicios razonables de violación a los mencionados artículos[1].

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

**5.** La referida Resolución núm. DE-004-2023 también ordenó el inicio de un procedimiento de investigación en contra de la sociedad comercial **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A**. por la existencia de indicios razonables de la comisión de la práctica anticompetitiva tipificada en el artículo 6, literal "e", de la Ley núm. 42-08.

**6.** De manera concreta, el órgano instructor estableció que existían indicios razonables de que la sociedad comercial **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.** probablemente incurrió en abuso de posición de dominante, consistente en la negativa a vender o proporcionar bienes y servicios que de manera usual y normal se encuentren disponibles, en aquellos casos en que no existan en el mercado relevante proveedores alternativos disponibles; práctica restrictiva de la competencia que se encuentra tipificada en el literal "e" del artículo 6 de la Ley núm. 42-08, General de Defensa de la Competencia[2].

**7.** Además de haber ordenado el inicio del procedimiento de investigación, la Dirección Ejecutiva adoptó un conjunto de medidas cautelares [3] para asegurar el normal funcionamiento del servicio de subadquirencia transfronteriza y del modelo de procesamiento de pagos conocido como "Agente de Recolección Local".

**8.** Posteriormente, en fecha 03 de abril de 2024, la Dirección Ejecutiva dictó la Resolución núm. DE-002-2024, por medio de la cual se dispuso la modificación y ampliación de la Resolución núm. DE-004-2023, en lo que respecta a la calificación legal de la conducta anticompetitiva investigada y a los agentes económicos presuntamente responsables para que, en lo adelante, los agentes económicos sujetos al procedimiento de investigación sean **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A. y MASTERCARD REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.**

**9.** A raíz de la referida Resolución núm. DE-002-2024, se incluyó a **MASTERCARD REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.** como un agente económico sujeto al procedimiento de investigación. Como consecuencia de lo anterior, el órgano instructor estableció que, en lo adelante, sea investigado el presunto abuso de posición dominante colectivo de **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A. y MASTERCARD REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.** en el mercado de procesamiento de pagos con transacciones con tarjetas bancarias para comercios extranjeros en la República Dominicana, *"en la modalidad de negativa de vender o proporcionar servicios que de manera usual y normal se encuentran disponibles o están siendo ofrecidos a terceros, en presunta infracción a lo establecido en el literal "e" del artículo 6 de la Ley General de Defensa de la Competencia*[4]".

---

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

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

[4] Véase el dispositivo primero de la Resolución núm. DE-002-2024, de fecha 03 de abril de 2024, dictada por la Dirección Ejecutiva de Pro-Competencia.

**10.** Una vez fueron dictadas esas resoluciones, se procedió con la fase de instrucción y sustanciación del expediente, la cual describiremos a continuación.

**B. Fase de instrucción del procedimiento de investigación**

**11.** 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[5].

**12.** 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) requerimientos de información al agente económico denunciante; (2) requerimientos de información a los agentes económicos investigados; (3) requerimientos de información a agentes económicos participantes en el mercado de procesamiento de pagos de transacciones con tarjetas bancarias para comercios extranjeros en la República Dominicana; (4) requerimiento de información a la Asociación de Bancos Múltiples de la República Dominicana INC (ABA); (6) solicitudes de colaboración al Banco Central y a la Superintendencia de Bancos; y, (7) realización de entrevistas.

**C. Fin de la etapa de investigación**

**13.** 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 14 de octubre de 2024 presentó ante este órgano *el "Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante las Resoluciones números DE-004-2023 y DE-002-2024, de fechas 5 de abril de 2023 y 3 de abril de 2024, respectivamente, dictadas por la Directora Ejecutiva de Pro-Competencia, en contra de las sociedades comerciales Visa International Dominicana, S.A. y MasterCard República Dominicana, S.A., con motivo de la denuncia interpuesta en su contra por la sociedad comercial Demerge República Dominicana, S.A.S. y atendiendo a la existencia de indicios razonables de la comisión de abuso de posición dominante, tipificada en el literal "e" del artículo 6 de la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08 como prácticas restrictivas de la competencia, en el mercado de procesamiento de pagos de transacciones con tarjetas bancarias para comercios extranjeros en la República Dominicana"* (en lo adelante, "el **informe de instrucción**").

**14.** En fecha 18 de noviembre de 2024, es decir, con posterioridad a la remisión del informe de instrucción, los agentes económicos **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A**. y **DEMERGE REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.S.** solicitaron vía correo electrónico una reunión con todos los integrantes del Consejo Directivo, "*a los fines de comunicarle*

[5] Véanse los párrafos 38-253 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante las resoluciones números DE-004-2023 y DE-002-2024.

*información importante y relevante con relación al proceso de investigación que este órgano actualmente se encuentra llevando en contra de Visa en virtud de la denuncia interpuesta por Demerge*".

**15.** Posteriormente, este Consejo Directivo les notificó[6] a los agentes **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A**. y **DEMERGE REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.S.** que su solicitud había sido desestimada o declinada, en virtud de las disposiciones del párrafo II del artículo 23 de la Ley núm.42-08, que prohíbe al órgano decisor sostener reuniones individuales con partes interesadas sobre temas pendientes de resolución.

**16.** En fecha 22 de noviembre de 2024, los agentes económicos **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A**. y **DEMERGE REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.S.** depositaron ante el Consejo Directivo una instancia por medio del cual le requiere a este órgano decisor que suspenda por 90 días el plazo para resolver la admisión a trámite del procedimiento de investigación iniciado mediante las resoluciones DE-004-2023 y DE-002-2024.

**17.** Sin desmedro de 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 de la Constitución, las leyes y las demás normas aplicables que forman parte del ordenamiento jurídico del Estado.

**18.** 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 14 de octubre de 2024 –fecha en la que el Consejo Directivo recibió el expediente-, concluyendo el 26 de noviembre de 2024.

**19.** 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.

**20.** 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,**

[6] Véase la Comunicación identificada con el código de recepción núm. CD-2024-2016, recibida en fecha 22 de noviembre de 2024.

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

**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.

## II.Consideraciones de derecho

**21.** 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"[7].

### A. Sobre la Competencia del Consejo Directivo

**22.** Este Consejo Directivo se encuentra apoderado de una acusación formulada por la Dirección Ejecutiva en contra de las sociedades comerciales **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A. y MASTERCARD REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.**, por incurrir presuntamente *"en una conducta de abuso de posición dominante al negar, a través de las restricciones impuestas a AZUL y CardNet, que Demerge RD tuviera acceso a las redes de Tarjetas Visa y Tarjetas MasterCard, procurando vetar Modelo LCA, e imponer el Modelo CB en el mercado relevante"*[8].

**23.** A juicio del órgano instructor, los agentes económicos investigados, **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A. y MASTERCARD REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.,** *"han cometido actos típicos que comprometen su responsabilidad administrativa por infringir las disposiciones del literal "e" del artículo 6 de la Ley 42-08*"[9].

**24.** 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

[7] Cfr. Ley núm. 42-08, Óp. Cit, artículo 33.
[8] Véase el parágrafo 518 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante las resoluciones números DE-004-2023 y DE-002-2024.
[9] Véase el parágrafo 518 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante las resoluciones números DE-004-2023 y DE-002-2024.

principios que rigen nuestro ordenamiento jurídico es establecer la competencia de este órgano decisor para conocer el presente caso.

**25.** 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.

**26.** 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.

**27.** 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.

**B. Sobre la solicitud de suspensión del plazo**

**28.** Como ya se indicó en el parágrafo 16 de la presente resolución, los agentes económicos **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A. y DEMERGE REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.S.** depositaron en fecha 22 de noviembre de 2024 una instancia ante el Consejo Directivo, por medio de la cual solicitaron formalmente a Pro-Competencia "*que suspenda por un plazo de 90 días la instrucción del proceso y se abstenga de tomar cualquier decisión que pueda perjudicar a cualquiera de las partes*".

**29.** Con relación a este aspecto, lo primero que debe indicarse es que la suspensión es una figura jurídica que tiene incidencia en el cómputo de los plazos. En palabras del Tribunal Constitucional, la suspensión *"detiene el cómputo del plazo hasta tanto perdure el motivo que lo originó y una vez esto concluye, dicho plazo continúa desde donde se quedó antes del motivo que lo produjo*"[10].

**30.** En este caso, los agentes económicos solicitan la suspensión del plazo para resolver la admisión del procedimiento de investigación iniciado mediante las resoluciones DE-004-2023 y DE-002-2024. De manera concreta, ese plazo está previsto en el artículo 46 de la Ley núm. 42-08, el cual dispone que el Consejo Directivo, una vez recibe el expediente, cuenta con un plazo de 30 días hábiles para emitir una resolución motivada sobre su admisión o inadmisión.

**31.** Sin embargo, conviene destacar que, en el ámbito del derecho de la competencia dominicano, la figura de la suspensión solo ha sido prevista para afectar el cómputo del

[10] República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0430/21, de fecha 24 de noviembre de 2021.

plazo de caducidad que contempla el artículo 57 de la Ley núm. 42-08. Así lo establece expresamente el artículo 38 del Decreto núm. 252-20[11]:

> El plazo de caducidad de doce (12) meses que establece el artículo 57 de la Ley núm. 42-08 correrá a partir de la notificación de la resolución de inicio del procedimiento y el emplazamiento formal del agente económico investigado, dispuesto en el artículo 39 de la Ley. **El cómputo del plazo de caducidad se suspenderá en los siguientes casos[12]**:
>
> 1.Por la recusación del Director Ejecutivo o de alguno de los miembros del Consejo Directivo durante la tramitación del expediente.
>
> 2. Ante la negativa del denunciado en dar cumplimiento a algún requerimiento que formule la Dirección Ejecutiva y que conlleve el agotamiento de trámites ante los órganos jurisdiccionales competentes.

**32.** Como se puede apreciar, la normativa vigente no prevé la figura de la suspensión para afectar el cómputo del plazo que contempla el artículo 46 de la Ley núm. 42-08. En efecto, se ha podido corroborar que el único plazo cuyo cómputo puede ser suspendido es el que está contemplado en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08.

**33.** En el contexto de la Ley núm. 42-08, el artículo 57 regula el plazo de la fase del procedimiento sancionador que tiene lugar ante la Dirección Ejecutiva, mientras que el artículo 46 regula el plazo con el que cuenta el Consejo Directivo para decidir la admisión o inadmisión a trámite del expediente que ha remitido previamente el órgano instructor.

**34.** Por tanto, como la normativa vigente no le confiere potestad al Consejo Directivo para ordenar la suspensión del plazo que está previsto en el artículo 46 de la Ley núm. 42-08, este órgano decisor rechaza la solicitud formulada por los agentes económicos **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A. y DEMERGE REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.S,** sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de la presente resolución.

**35.** La solución adoptada en el parágrafo anterior es una consecuencia lógica del principio de juridicidad que impera en el derecho administrativo: toda actuación administrativa debe someterse plenamente al ordenamiento jurídico del Estado[13], de lo cual *"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"[14].*

**36.** Debido a que el Consejo Directivo está sometido plenamente al ordenamiento jurídico del Estado, resulta evidente que solo puede hacer aquello que expresamente le está autorizado,

---

[11] Que establece el Reglamento de Aplicación de la Ley núm. 42-08.

[12] El subrayado es nuestro.

[13] Véanse el artículo 138 de la Constitución de la República Dominicana y el artículo 3, numeral 1, de la Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

[14] República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0619/16, de fecha 25 de noviembre de 2016.

por lo que, en ausencia de una norma que le confiera potestad para ordenar la suspensión del plazo que está previsto en el artículo 46 de la Ley núm. 42-08, la conclusión es obvia: el Consejo Directivo no puede ordenar la suspensión del referido plazo.

**37.** Luego de haberse decidido ese aspecto preliminar, este Consejo Directivo procederá a analizar si el informe de instrucción objeto de análisis satisface los presupuestos de admisibilidad requeridos por la normativa aplicable a esta materia.

**C. Sobre el Informe de Instrucción**

**38.** Como ya se indicó anteriormente, por medio de las resoluciones números DE-004-2023 y DE-002-2024, la Dirección Ejecutiva ordenó 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 la práctica anticompetitiva tipificada en el artículo 6, literal “e”, de la Ley núm. 42-08.

**39.** En esas atenciones, la Dirección Ejecutiva desarrolló múltiples diligencias probatorias, tal y como se puso de relieve en el parágrafo 12 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 “c” de la citada Ley núm. 42-08, las cuales deberán oscilar entre 30 y 3000 veces el salario mínimo, considerando que el presente caso la conducta anticompetitiva afecta a un mercado de plataformas digitales, que impacta a un sinnúmero de participantes dentro de las redes de pagos[15].

**40.** 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>.”[16]. (Subrayado nuestro)

**41.** 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

[15] Véase el parágrafo 708 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante las resoluciones números DE-004-2023 y DE-002-2024.
[16] Ley núm. 42-08. Óp. Cit. artículo 42. El resaltado es nuestro.

Directivo ha sostenido en múltiples ocasiones[17] *–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);
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***

**42.** Con respecto al plazo de presentación del informe de instrucción, se pone de manifiesto que esta actuación es la primera que debe evaluarse para admitir a trámite un expediente. Sobre el particular, el artículo 57 de la Ley núm. 42-08 establece que el plazo máximo para la presentación de este acto administrativo es de doce (12) meses, contados desde el momento del inicio de investigación, hasta la remisión del expediente por ante el Consejo Directivo.

**43.** De conformidad con el artículo 38 del Decreto núm. 252-20[18], el plazo de caducidad previsto en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08 empieza a correr a partir de la notificación de la resolución de inicio del procedimiento de investigación y el emplazamiento formal del agente económico investigado.

**44.** En fecha 13 de abril de 2023, la Dirección Ejecutiva notificó a **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.** la Resolución núm. DE-004-2023, que dio inicio al procedimiento de investigación.

**45.** Debido a que, con respecto al agente económico **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A**., el procedimiento de investigación inició formalmente en fecha 13 de abril de 2023, en principio, el plazo máximo para que la Dirección Ejecutiva remitiera su informe de instrucción culminaba el 13 de abril de 2024, al tenor de lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08.

---

[17] Véase el párrafo 125 de la Resolución núm. 003-2019, de fecha 22 de febrero de 2019, dictada por el Consejo Directivo de Pro-Competencia. 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 Pro-Competencia, el parágrafo 21 de la Resolución núm. 002-2024, de fecha 26 de febrero de 2024, dictada por el Consejo Directivo de Pro-Competencia y el parágrafo 11 de la Resolución núm. 011-2024, de fecha 25 de octubre de 2024, dictada por el Consejo Directivo de Pro-Competencia.

[18] Que establece el Reglamento de Aplicación de la Ley núm. 42-08, General de Defensa de la Competencia.

**46.** Sin embargo, en fecha 03 de abril de 2024, es decir, antes que se venciera el plazo previsto en el artículo 57 de la Ley núm. 42-08, la Dirección Ejecutiva dictó la Resolución núm. 002-2024, por medio de la cual se dispuso una prórroga de 12 meses, contados a partir del 13 de abril de 2024, atendiendo a las disposiciones del artículo 38 del Decreto núm. 252-20.

**47.** No conforme con el contenido de ese acto administrativo, la sociedad comercial **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.** interpuso en fecha 20 de mayo de 2024 un recurso jerárquico en contra de la referida Resolución núm. DE-002-2024.

**48.** En ese contexto procesal, el Consejo Directivo de Pro-Competencia dictó en fecha 01 de julio de 2024 la Resolución núm. 008-2024, a través de la cual se acogió parcialmente el recurso jerárquico interpuesto por **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.**

**49.** La referida Resolución núm. 008-2024 estableció, entre otras cosas, que la prórroga ordenada por la Dirección Ejecutiva a través de la Resolución núm. DE-002-2024 tendría una extensión de solo 6 meses, contados a partir del 13 de abril de 2024, razón por la cual la fecha límite para que la Dirección Ejecutiva emitiera un acto conclusivo con relación a **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.** y **MASTERCARD REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.** vencía el 13 de octubre de 2024.

**50.** De lo anteriormente expuesto se puede advertir que la Dirección Ejecutiva debía emitir su acto conclusivo (informe de instrucción, en este caso) a más tardar el 13 de octubre de 2024, fecha de vencimiento de dicho plazo.

**51.** En vista de que el 13 de octubre de 2024 fue domingo, es decir, un día no laborable, por mandato del artículo 20, párrafo II, de la Ley núm. 107-13, el referido plazo se prorroga al primer día hábil siguiente que, en este caso, lo es el lunes 14 de octubre 2024.

**52.** Por lo tanto, como la Dirección Ejecutiva emitió en fecha 14 de octubre de 2024 su informe de instrucción se puede advertir que el órgano instructor realizó esa actuación dentro del tiempo oportuno, cumpliendo de ese modo con lo que dispone el artículo 57 de la Ley núm. 42-08. Lo anterior conduce a este Consejo Directivo a afirmar que dicho acto fue notificado en esa misma fecha, por lo cual se satisface el primer requisito o presupuesto de admisibilidad.

***(ii) Individualización de las partes***

**53.** 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¨*[19].

**54.** Como se puede apreciar, uno de los elementos que identifican a la infracción administrativa es la existencia de un sujeto activo. De acuerdo con la doctrina, el sujeto activo es la

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

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[20].

**55.** 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.

**56.** 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[21].

**57.** 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.

**58.** A partir de la revisión exhaustiva del informe de instrucción, este órgano decisor constata que la Dirección Ejecutiva ha individualizado a los agentes económicos que presuntamente han incurrido en la conducta antijurídica denunciada.

**59.** En efecto, la Dirección Ejecutiva indicó[22] en su informe de instrucción que **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.** y **MASTERCARD REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.** son los agentes económicos que, presuntamente, incurrieron en la práctica anticompetitiva tipificada por el artículo 6, literal ¨e¨, de la Ley núm. 42-08. De manera que, en este caso, se satisface el segundo requisito o presupuesto de admisibilidad.

***(iii) Imputación precisa de las alegadas faltas cometidas***

**60.** 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 administrativo sancionador.

**61.** La imputación precisa de las alegadas faltas cometidas es una garantía esencial del derecho de defensa. En palabras del Tribunal Constitucional dominicano, *¨la formulación*

---

[20] Ibídem, p.106.

[21] 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.

[22] Véase el parágrafo 707 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante las resoluciones números DE-004-2023 y DE-002-2024.

*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*'[23]. Y no puede ser de otra forma, ya que, si los agentes económicos acusados no conocen el contenido de la acusación, resulta evidente que no estarán en condiciones de ejercer su derecho de defensa.

**62.** 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.

**63.** En su informe de instrucción, la Dirección Ejecutiva formuló la siguiente imputación: las actuaciones de **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.** y **MASTERCARD REPÚBLICA DOMINICANA, S.A**. están encaminadas a *"limitar el procesamiento de pagos de transacciones en comercios extranjeros mediante la negativa de acceso a sus redes de pago a ADPs como Demerge RD"*[24].

**64.** De manera más detallada, el órgano instructor señaló que:

> (…) ya sea por el bloque directo del procesamiento de transacciones a través de la prohibición impuesta a los ADQs por alegada violación a la regla de adquirencia doméstica de las Marcas de Tarjetas, o por la implementación del Programa PIFO, en el caso de MasterCard RD, nos encontramos a todas luces ante un comportamiento colectivo y común dirigido por Visa RD y MasterCard RD a eliminar del mercado de procesamiento de transacciones en comercios extranjeros al Modelo LCA (…)[25].

**65.** A juicio de la Dirección Ejecutiva, esas actuaciones de **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.** y **MASTERCARD REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.** configuran:

> (…) la conducta abusiva exclusoria que consiste en la negativa de trato de los agentes económicos colectivamente dominantes, Visa RD y MasterCard RD, en calidades de marcas de tarjetas y administradoras de sistemas de pagos, de permitir el acceso a su red para procesar pagos de transacciones con tarjetas bancarias en comercios extranjeros (…)[26].

---

[23] 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.

[24] Véase el parágrafo 535 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante las resoluciones números DE-004-2023 y DE-002-2024.

[25] Véase el parágrafo 548 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante las resoluciones números DE-004-2023 y DE-002-2024.

[26] Véase el parágrafo 589 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante las resoluciones números DE-004-2023 y DE-002-2024.

**66.** Dicho de otro modo, el órgano instructor planteó que, en este caso, se configuran todos los elementos constitutivos del abuso de posición dominante referido a la negativa de trato[27]. Lo anterior supone que la teoría del caso asumida por la Dirección Ejecutiva se basa en que los agentes económicos **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.** y **MASTERCARD REPÚBLICA DOMINICANA, S.A**. incurrieron en una violación al artículo 6, literal "e", de la Ley núm. 42-08.

**67.** Además de ello, la Dirección Ejecutiva indicó 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 ¨c¨ de la citada Ley núm. 42-08, las cuales deberán oscilar entre 30 y 3000 veces el salario mínimo"*[28].

**68.** 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.

**69.** 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 6, literal ¨e¨ 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 30 y 3000 salarios mínimos.

**70.** En virtud de lo expuesto, este Consejo Directivo considera que el informe de instrucción objeto de análisis satisface este requisito o presupuesto de admisibilidad.

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

**71.** 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¨*[29].

---

[27] Véase el parágrafo 517 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante las resoluciones números DE-004-2023 y DE-002-2024.
[28] Véase el parágrafo 708 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante las resoluciones números DE-004-2023 y DE-002-2024.
[29] República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0619/16.

**72.** 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.

**73.** Por consiguiente, este Consejo Directivo procederá a examinar si las actuaciones realizadas por la Dirección Ejecutiva durante la fase de investigación e instrucción de este procedimiento administrativo, fueron practicadas de conformidad con las normas que integran el ordenamiento jurídico del Estado.

**74.** El Consejo Directivo ha podido constatar que, durante la fase de instrucción, la Dirección Ejecutiva solicitó información a los agentes económicos investigados[30], al agente económico denunciante[31], a varios agentes económicos participantes en el mercado de procesamiento de pagos de transacciones con tarjetas bancarias para comercios extranjeros en la República Dominicana [32] y a la Asociación de Bancos Múltiples de la República Dominicana INC (ABA)[33].

**75.** Esas diligencias probatorias tienen sustento normativo, por dos razones: (1) el artículo 5, numeral 5, de la Ley núm. 107-13, establece que las personas[34] 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[35] refuerza ese deber de colaboración al establecer que los agentes económicos, formen parte o no de un proceso administrativo ante Pro-Competencia, tienen el deber de colaborar con Pro-Competencia a través de la entrega de toda clase de información y documentación de la que dispongan.

**76.** En otro orden, este Consejo Directivo destaca que, en el marco de la fase de instrucción, la Dirección Ejecutiva también le requirió [36] colaboración al Banco Central y a la Superintendencia de Bancos, lo cual se enmarca en el principio de colaboración establecido en el artículo 12, numeral 4, de la Ley núm. 247-12 sobre Administración Pública. 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"*.

---

[30] Véanse los parágrafos 117 y 199 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante las resoluciones números DE-004-2023 y DE-002-2024.
[31] Véase el parágrafo 39 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante las resoluciones números DE-004-2023 y DE-002-2024.
[32] Véanse los parágrafos 88 y 129 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante las resoluciones números DE-004-2023 y DE-002-2024.
[33] Véase el parágrafo 157 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante las resoluciones números DE-004-2023 y DE-002-2024.
[34] En virtud del artículo 2, párrafo IV, de la Ley núm. 107-13, el concepto "*personas"* contenido en esa ley comprende tanto a las personas físicas como las personas jurídicas.
[35] Que establece el Reglamento de Aplicación de la Ley núm. 42-08.
[36] Véanse los parágrafos 69, 70, 72, 100 y 101 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante las resoluciones números DE-004-2023 y DE-002-2024.

**77.** 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.

**78.** 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.

**79.** En la fase del procedimiento de investigación, la Dirección Ejecutiva también realizó múltiples entrevistas. Dichas diligencias probatorias se enmarcan en la facultad de instrucción de pruebas prevista en el artículo 42 de la Ley núm. 42-08; disposición normativa que establece, entre otras cosas, que la Dirección Ejecutiva puede hacer uso de diversos recursos, entre estos los interrogatorios a personas para recabar pruebas en el marco de la fase del procedimiento de investigación.

**80.** 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 o presupuesto de admisibilidad.

***(v) Respeto al debido proceso y derecho de defensa***

**81.** 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[37].

**82.** 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 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.

**83.** De igual forma, el derecho de defensa de los agentes económicos investigados ha sido tutelado a lo largo del procedimiento de investigación e instrucción. Lo anterior se afirma por

[37] República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0800/18.

varias razones: (1) la Resolución núm. DE-004-2023 fue notificada [38] a **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A**. para que produjera su escrito de contestación, en estricto apego a lo que dispone el artículo 44, literal "b", de la Ley núm. 42-08; (2) la Resolución núm. DE-008-2023 fue notificada[39] a **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.;** 3) a raíz de esa notificación, el referido agente económico pudo ejercer su derecho de defensa al interponer un recurso jerárquico en contra de la citada Resolución núm. DE-008-2023; 4) la Resolución núm. DE-002-2024 fue notificada a **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A[40].** y **MASTERCARD REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.[41],** a fin de que ambos agentes económicos pudieran depositar sus respectivos escritos de contestación, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 44, literal "b", de la Ley núm. 42-08; y, 5) durante la fase de instrucción, la Dirección Ejecutiva no solo dio respuesta[42] a las solicitudes de copia de expediente formuladas por los agentes económicos investigados, a fin de garantizarles el derecho a acceder al expediente administrativo[43]., sino que también mantuvo los expedientes a disposición de los agentes económicos y sus representantes legales constituidos para tales fines.

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

***(vi) Motivación del informe***

**85.** 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 la obligación de verificar si está motivado. Es preciso destacar que en esta fase no se evalúa la pertinencia de la motivación, sino la circunstancia de que el acto administrativo fue motivado o no. La pertinencia de la argumentación esbozada por la Dirección Ejecutiva como sustento de su acusación será evaluada en la fase decisora.

---

[38] Véase la Comunicación identificada con el núm. DE-IN-2023-0198, recibida en fecha 13 de abril de 2023.
[39] Véase la Comunicación identificada con el núm. DE-IN-2023-1070, recibida en fecha 11 de octubre de 2023.
[40] Véase la Comunicación identificada con el núm. DE-IN-2024-0209, recibida en fecha 05 de abril de 2023.
[41] Véase la Comunicación identificada con el núm. DE-IN-2024-0210, recibida en fecha 05 de abril de 2023.
[42] Véanse los parágrafos 59, 65, 77, 87, 103, 110, 116, 123, 137, 156, 172, 184, 193, 209, 216, 2230, 236, 239, 248 y 249 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante las resoluciones números DE-004-2023 y DE-002-2024.
[43]Véase el artículo 4, numeral 19, de la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

**86.** Este Consejo Directivo considera oportuno recordar que las garantías del debido proceso son plenamente aplicables a los procedimientos administrativos. Así lo reconoce expresamente el artículo 69.10 de la Constitución cuando establece que *"las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*".

**87.** Sobre la base de esta premisa, el Tribunal Constitucional ha reconocido[44], en múltiples ocasiones, que los procedimientos administrativos están compuestos por un conjunto de garantías mínimas que deben ser respetadas para asegurar que la actuación administrativa no sea arbitraria.

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

**89.** Esa exigencia de motivación de los actos administrativos no solo ha sido fijada por la jurisprudencia constitucional. De hecho, vale destacar que todas las personas tienen el derecho a la motivación de las actuaciones administrativas, por mandato expreso del artículo 4, numeral 2, de la Ley núm. 107-13.

**90.** Tomando en consideración ese contexto normativo, 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. Este es el único aspecto de la motivación del informe de instrucción que el Consejo Directivo puede evaluar en esa fase.

**91.** A lo largo de su informe de instrucción, tal y como se afirmó más arriba, la Dirección Ejecutiva formuló la siguiente imputación: las actuaciones de **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.** y **MASTERCARD REPÚBLICA DOMINICANA, S.A**. están encaminadas a *"limitar el procesamiento de pagos de transacciones en comercios extranjeros mediante la negativa de acceso a sus redes de pago a ADPs como Demerge RD".*

**92.** El órgano instructor arribó a esa conclusión a partir de algunos indicios[45]: (1) en fecha 16 de septiembre de 2022, **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.** notificó a **SERVICIOS DIGITALES POPULAR, S.A. (AZUL)** el incumplimiento de su contrato de licencia por violaciones a las normas vinculadas al procesamiento de transacciones de comercios ubicados fuera de la República Dominicana; 2) en fecha 04 de octubre de 2022, **SERVICIOS DIGITALES POPULAR, S.A. (AZUL)** notificó a **DEMERGE REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.S.** que, por orden de **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.,** procedería a desafiliar determinados comercios extranjeros; 3) posteriormente, en fecha 07 de noviembre

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

[45] Véanse los parágrafos 527-534 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante las resoluciones números DE-004-2023 y DE-002-2024.

de 2022, , **SERVICIOS DIGITALES POPULAR, S.A. (AZUL)** notificó a **DEMERGE REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.S.** que había bloqueado el procesamiento de transacciones para los comercios afiliados a su cuenta; 4) en fecha 06 de febrero de 2024, **SERVICIOS DIGITALES POPULAR, S.A. (AZUL)** informó a **DEMERGE REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.S.** que, por orden de **MASTERCARD REPÚBLICA DOMINICANA, S.A**., deben dar cumplimiento a las reglas de marca sobre la identificación de ciertas informaciones concernientes a determinados comercios extranjeros.

**93.** Como se ha podido apreciar, la Dirección Ejecutiva ha ofrecido razones para justificar por qué, a su juicio, existen indicios razonables de que **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.** y **MASTERCARD REPÚBLICA DOMINICANA, S.A**. son las empresas que presuntamente incurrieron en la práctica prohibida por el artículo 6 literal ¨e¨ de la Ley núm. 42-08.

**94.** 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 en cuanto a la existencia de indicios razonables que ameriten evaluar si se incurrió o no en una conducta anticompetitiva; lo que no significa en modo alguno que la acusación formulada por ésta sea pertinente jurídicamente o bien la misma vaya a ser acogida o no, pues esa decisión deberá adoptarla este Consejo tras culminar la última fase del procedimiento administrativo sancionador, que es la fase decisora y sobre todo para resguardar la garantía de presunción de inocencia que reviste a las empresas imputadas, hasta tanto se produzca una decisión definitiva sobre este procedimiento administrativo sancionador.

**95.** Por otra parte, conviene destacar que, como en este caso la conducta anticompetitiva imputada es el abuso de posición dominante colectivo en su modalidad de negativa de trato, se torna necesario evaluar si la Dirección Ejecutiva en su informe de instrucción delimitó el mercado relevante en el que, presuntamente, se produjo la conducta anticompetitiva imputada[46].

**96.** Este Consejo Directivo ha podido corroborar que, en su informe de instrucción, la Dirección Ejecutiva delimitó el mercado relevante al establecer que se encuentra definido por el "*servicio de procesamiento de pagos electrónicos a comercios transfronterizos por transacciones realizadas con tarjetas bancarias en República Dominicana*"[47].

**97.** Además de ello, este Consejo Directivo pone de relieve que, en la evaluación de las imputaciones de abuso de posición dominante colectivo, se torna necesario el análisis del

[46] Véase el parágrafo 208 de la Resolución núm. 018-2018, dictada por el Consejo Directivo de Pro-Competencia en fecha 04 de diciembre de 2018 y el parágrafo 361 de la Resolución núm. 010-2021, dictada por el Consejo Directivo de Pro-Competencia en fecha 14 de junio de 2021.

[47] Véase el parágrafo 417 del Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante las resoluciones números DE-004-2023 y DE-002-2024.

efecto neto de la conducta anticompetitiva imputada, es decir, si sus efectos anticompetitivos superan los efectos pro-competitivos[48].

**98.** En ese orden de ideas, este Consejo Directivo ha podido verificar que, en su informe de instrucción, la Dirección Ejecutiva ofrece un análisis de manera detallada cuál es el efecto neto de la conducta anticompetitiva imputada en el mercado relevante. La idoneidad argumentativa de este análisis de efecto neto, realizado por la Dirección Ejecutiva será evaluada a fondo en la fase decisora por parte de este Consejo.

**99.** Por tales motivos, este Consejo Directivo declara la admisión a fase decisoria del expediente correspondiente al informe de instrucción remitido por la Dirección Ejecutiva en fecha 14 de octubre 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, 002-2024 y 011-2024 ya citadas.

**VISTA:** La Constitución de la República Dominicana, proclamada el veintiséis (26) de enero del año 2010. Publicada en la Gaceta Oficial No. 10561, del veintiséis (26) de enero del año 2010 y reformada tanto el trece (13) de junio del año dos mil quince (2015) como el veintisiete (27) de octubre del año dos mil veinticuatro (2024).

**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-004-2023, de fecha 05 de abril de 2023, que decide sobre la denuncia de fecha 21 de febrero de 2023 interpuesta por la sociedad comercial **DEMERGE REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.S.** contra las sociedades comerciales **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A.** y **MASTERCARD REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.**, por la supuesta comisión de prácticas concertadas y abuso de posición dominante, que podrían configurar una infracción a la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08.

[48] Véase el artículo 7, numeral 2, de la Ley núm. 42-08.

**VISTA**: La Resolución núm. DE-008-2023, de fecha 10 de octubre de 2023, que decide sobre la solicitud de reiteración de medidas cautelares dictadas en el marco del procedimiento de investigación iniciado mediante resolución número DE-004-2023 de fecha 05 de abril de 2023, con ocasión de la denuncia interpuesta por **DEMERGE REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.S**.

**VISTA**: La Resolución núm. 001-2024, de fecha 03 de enero de 2024, que decide el recurso jerárquico interpuesto por **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A**., en contra de la Resolución núm. DE-008-2023, dictada por la Dirección Ejecutiva mediante la cual se conoció la solicitud de reiteración de medidas cautelares dictadas en el marco del procedimiento de investigación iniciado mediante la Resolución núm. DE-004-2023, de fecha 05 de abril de 2023, con ocasión de la denuncia interpuesta por la sociedad comercial **DEMERGE REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.S.**

**VISTA:** La Resolución núm. DE-002-2024, de fecha 03 de abril de 2024, que dispone la modificación y ampliación de la Resolución núm. DE-004-2023 emitida por la Dirección Ejecutiva en fecha 5 de abril de 2023.

**VISTA:** La Resolución núm. 008-2024, de fecha 01 de julio de 2024, que decide el recurso jerárquico interpuesto por **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A**., en contra de la Resolución núm.DE-002-2024, dictada por la Dirección Ejecutiva en fecha 03 de abril de 2024.

**VISTO:** El Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante las Resoluciones números DE-004-2023 y DE-002-2024, de fechas 5 de abril de 2023 y 3 de abril de 2024, respectivamente, dictadas por la Directora Ejecutiva de Pro-Competencia, en contra de las sociedades comerciales **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A**. y **MASTERCARD REPÚBLICA DOMINICANA, S.A**., con motivo de la denuncia interpuesta en su contra por la sociedad comercial **DEMERGE REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.S**. y atendiendo a la existencia de indicios razonables de la comisión de abuso de posición dominante, tipificada en el literal “e” del artículo 6 de la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08 como prácticas restrictivas de la competencia, en el mercado de procesamiento de pagos de transacciones con tarjetas bancarias para comercios extranjeros en la República Dominicana.

**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 presentado por la Dirección Ejecutiva en fecha catorce (14) de octubre del año dos mil veinticuatro (2024), relativo al procedimiento de investigación iniciado mediante las Resoluciones números DE-004-2023 y DE-002-2024, de fechas 5 de abril de 2023 y 3 de abril de 2024, respectivamente, dictadas por la Directora Ejecutiva de Pro-Competencia.

**SEGUNDO**: **ORDENAR** el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en contra de los agentes económicos **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A**. y **MASTERCARD REPÚBLICA DOMINICANA, S.A,** por presunta violación al artículo 6, literal ¨e", de la Ley núm. 42-08, ya que se ha considerado que existen indicios razonables para dar apertura al procedimiento administrativo sancionador.

**TERCERO: OTORGAR** un plazo de quince (15) días hábiles a los agentes económicos **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A**. y **MASTERCARD REPÚBLICA DOMINICANA, S.A,** 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 realización 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 **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A**. y **MASTERCARD REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.**

**QUINTO**: **NOTIFICAR** una copia certificada de la presente resolución a **VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A**. y **MASTERCARD REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.,** 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 a unanimidad de votos por el Consejo Directivo de la **COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA** (**PRO-COMPETENCIA**), en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República Dominicana, hoy día veintiséis (26) de noviembre 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