

CONSEJO DIRECTIVO DE LA
COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
(PRO-COMPETENCIA)

RESOLUCIÓN NÚM. 001-2026

QUE RECHAZA EL INFORME DE RECOMENDACIÓN PRESENTADO POR LA DIRECCIÓN EJECUTIVA CON RELACIÓN AL ACUERDO DE CESE DE CONDUCTA ANTICOMPETITIVA, SUSCRITO ENTRE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA Y LOS AGENTES ECONÓMICOS YSABEL GOURMET, S.R.L.; GUIZO Y SABOR, S.R.L.; D'ANGEL'S COOKING BY SANDEZ, S.R.L.; Y CRISANDEZ GOURMET, S.R.L.

El Consejo Directivo de la **COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA** (en lo adelante "PRO-COMPETENCIA"), compuesto por los señores **María Elena Vásquez Taveras**, presidenta, **Keryma Marra Martínez**, Secretaria "Ad Hoc", **Francisco Manuel Pimentel Vásquez** y **María Elisa Holguín López**, miembros, en ejercicio de las atribuciones que les confiere la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08 promulgada el 16 de enero de 2008 y publicada en Gaceta Oficial núm. 10458 de fecha 25 de enero de 2008 (en lo adelante, "Ley núm. 42-08" o por su nombre completo), reunido válidamente previa convocatoria, dicta a unanimidad de votos la presente **RESOLUCIÓN**:

Para la mejor comprensión de la presente resolución, la misma estará organizada de la siguiente manera:

ÍNDICE TEMÁTICO

	Pág
I. Antecedentes y actuaciones previas	2
II. Consideraciones de derecho	3
A. Sobre la competencia del Consejo Directivo	3
B. Sobre la admisibilidad del informe de recomendación de aprobación del acuerdo de compromiso de cese de conductas anticompetitivas	4
i) <i>Temporalidad y oportunidad</i>	4
ii) <i>El Reconocimiento voluntario de la conducta. -</i>	5
iii) <i>Formalidad y suficiencia de las medidas propuestas</i>	6
a) De la competencia de la Dirección Ejecutiva para suscribir Acuerdos de Cese.	7
b) Sobre la legalidad de la facultad de la Dirección Ejecutiva para acordar multas como medida accesoria a un acuerdo de compromiso de cese.	9
III. Parte Dispositiva	16



SUMARIO:

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

I. Antecedentes y actuaciones previas

1. La Dirección Ejecutiva de esta Comisión Nacional de Defensa de la Competencia inició un procedimiento de investigación mediante la Resolución núm. RII-DE-AAC-003-2025, de fecha 11 de agosto de 2025, tras identificar indicios razonables de prácticas concertadas y acuerdos anticompetitivos (colusión) tipificados en el artículo 5, literal b) de la Ley núm. 42-08.
2. La investigación está fundada en la presunta coordinación de ofertas en procesos de contratación pública convocados por el Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE), específicamente los procesos INABIE-CCC-LPN-2022-0009, INABIE-MAE-PEUR-2022-0005 e INABIE-CCC-LPN-2023-0023, involucrando a los agentes económicos Ysabel Gourmet, S.R.L., Guizo y Sabor, S.R.L., D'Angel's Cooking By Sandez, S.R.L., y Crisandez Gourmet, S.R.L. (en lo adelante, también "Los Agentes Económicos").
3. En fecha 18 de septiembre de 2025, los referidos Agentes Económicos reconociendo las infracciones presuntamente imputadas en su contra por la Dirección Ejecutiva depositaron una propuesta de compromiso de cese de la conducta anticompetitiva, a los fines de ser evaluada por el órgano instructor.
4. Como consecuencia de dicha evaluación, la Dirección Ejecutiva realizó observaciones y recomendaciones a la propuesta de acuerdo, otorgando una prórroga a los agentes económicos mediante la comunicación núm. DE-EXT-PROCOMP-2025-117 de fecha 11 de septiembre de 2025, para aplicar dichos cambios y que sometieran la propuesta de acuerdo nuevamente.
5. Que conforme lo anterior, los Agentes Económicos presentaron una propuesta definitiva de Acuerdo de Cese en fecha 6 de noviembre de 2025, la cual incorporaba las observaciones presentadas por la Dirección Ejecutiva, según consta en los anexos del expediente.
6. Una vez aprobada dicha propuesta por la Dirección Ejecutiva, en fecha 3 de diciembre de 2025, las partes suscribieron un documento denominado "*Reconocimiento y Aceptación de Conductas Anticompetitivas y Acuerdo Definitivo para el cumplimiento y ejecución de medidas correctivas (en lo adelante, "el Acuerdo de Cese")*", mediante el cual los agentes económicos se comprometen a:
i) el cese de la conducta anticompetitiva; y, ii) a la implementación de medidas de carácter preventivo y correctivo, para garantizar el restablecimiento de la competitividad en el sector afectado, entre otras.
7. Mediante el Oficio núm. DE-INT-PROCOMP-2025-0063, recibido en la Secretaría del Consejo Directivo, en fecha 5 de diciembre de 2025, la Dirección Ejecutiva remitió además del citado Acuerdo de Cese, el informe de recomendación, y un



Handwritten initials in blue ink, possibly "MP".

informe de estudios económicos elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado de ProCompetencia, para la aprobación de este órgano colegiado, aspecto que es decidido a través de la presente resolución.

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

SUMARIO:

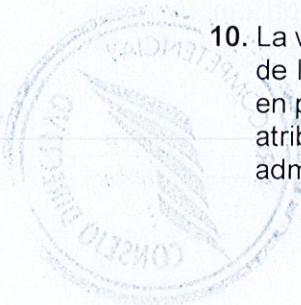
A continuación, se presentan las consideraciones de Derecho que sustentan la presente resolución. Este Consejo Directivo evaluará su competencia para conocer del informe de recomendación remitido por la Dirección Ejecutiva y el Acuerdo de Cese, así como el cumplimiento o no de los presupuestos de admisibilidad creados para la aprobación de compromisos de cese de conductas anticompetitivas.

II. Consideraciones de derecho

8. Al tenor de las disposiciones de los artículos 33, literales "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".
9. Sin desmedro de lo anterior, conforme con las disposiciones del párrafo IV del artículo 21 del Reglamento de Aplicación de la Ley núm. 42-08, aprobado mediante el Decreto núm. 252-20 (en lo adelante "Reglamento de Aplicación") y del artículo 4 del Reglamento para el sometimiento y aprobación de compromisos de cese en el marco de investigaciones por violación a la Ley General de Defensa de la Competencia, la Dirección Ejecutiva tiene la obligación de evaluar las propuestas de compromisos de cese y, en caso de estimarlas satisfactorias, proponer al Consejo Directivo la aprobación de dichos compromisos, sugiriendo las modificaciones que estime necesarias a las propuestas presentadas por los agentes económicos, así como las medidas pertinentes con el objeto de verificar el cumplimiento de tales compromisos.

A. Sobre la competencia del Consejo Directivo

10. La validez de cualquier acto administrativo, y en especial de una resolución a través de la cual se decide sobre un procedimiento administrativo sancionador, depende en primer orden de la competencia del órgano emisor. Al efecto, la competencia de atribución es de orden público y de rango constitucional, lo que obliga a los órganos administrativos a ceñirse estrictamente a sus facultades legales.



11. El sistema dominicano establece un esquema de separación de funciones entre la Dirección Ejecutiva y el Consejo Directivo de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (Procompetencia), diseñado para garantizar la imparcialidad y el debido proceso.
12. El Consejo Directivo es el órgano superior con la facultad de "dictar resoluciones" que resuelvan sobre peticiones de admisión a trámite¹, así como todo lo relativo a la aprobación de los compromisos de cese de conductas anticompetitivas², y los informes de instrucción de cara a la fase decisoria³.
13. En ese sentido, al encontrarse este Consejo Directivo apoderado de un informe de recomendación formulado por la Dirección Ejecutiva a través del cual se pretende finalizar el procedimiento administrativo sancionador por presunta colusión en compras públicas entre los agentes económicos Ysabel Gourmet, S.R.L., Guizo y Sabor, S.R.L., D'Angel's Cooking By Sandez, S.R.L., y Crisandez Gourmet, S.R.L., a través de un compromiso de cese, sobre la base normativa fijada por el Reglamento para el sometimiento y aprobación de compromisos de cese en el marco de investigaciones por violación a la Ley General de Defensa de la Competencia aprobado mediante la Resolución núm. 011-2021 y del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 42-08, las atribuciones normativas de este Consejo Directivo lo facultan para estatuir sobre la procedencia o no de lo petitionado por la Dirección Ejecutiva.

B. Sobre la admisibilidad del informe de recomendación de aprobación del acuerdo de compromiso de cese de conductas anticompetitivas

14. El compromiso de cese no es un derecho automático del agente económico, sino una facultad discrecional de la administración sujeta al cumplimiento de rigurosos requisitos de admisibilidad. Estos requisitos buscan asegurar que el mecanismo no sea utilizado como una táctica dilatoria para evadir la sanción, sino como un medio genuino de rectificación comercial.
15. En ese sentido su admisibilidad está sujeta y condicionada al cumplimiento riguroso de los requisitos de: **i) temporalidad y oportunidad; ii) reconocimiento voluntario de las conductas; y, iii) formalidad y suficiencia de las medidas propuestas.**
16. Estos requisitos serán abordados a continuación por este Consejo Directivo en ocasión de una visión dogmática y didáctica de la figura del acuerdo de cese.

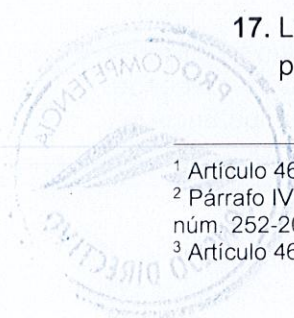
i) Temporalidad y oportunidad

17. La propuesta de compromiso de cese debe presentarse en una etapa temprana del procedimiento administrativo. El párrafo II del artículo 21 del Reglamento de

¹ Artículo 46 de la Ley núm. 42-08.

² Párrafo IV del artículo 21 del Reglamento de Aplicación de la Ley núm. 42-08, aprobado mediante el Decreto núm. 252-20.

³ Artículo 46 de la Ley núm. 42-08.



Aplicación de la Ley Núm. 42-08 establece que el plazo para su presentación es de veinte (20) días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución que ordena el inicio de la investigación o instrucción.

18. La razón de este límite temporal es doble: primero, evitar que la administración agote recursos innecesarios en una fase de instrucción profunda si existe voluntad de acuerdo; y segundo, garantizar la celeridad en la corrección de los efectos nocivos en el mercado.
19. El incumplimiento del plazo de presentación acarrea la inadmisibilidad de la propuesta sin que el Consejo Directivo deba entrar a considerar el fondo de la misma. Esta rigidez procesal es coherente con el principio de preclusión que rige los actos administrativos en la República Dominicana, tal como se desprende de la Ley Núm. 107-13.
20. Este Consejo Directivo ha podido comprobar que, la resolución de inicio de investigación núm. RII-DE-AAC-003-2025 fue emitida en fecha 11 de agosto de 2025, mientras que la solicitud de acogencia al compromiso de cese fue depositada en fecha 18 de septiembre de 2025. A partir de esto, fue verificado que la Dirección Ejecutiva otorgó una prórroga extendiendo el plazo de los 20 días hábiles iniciales⁴, por lo que la solicitud fue hecha dentro del plazo previsto por el Reglamento de Aplicación.
21. De manera que, al cumplir con este primer requisito, se procederá a evaluar el reconocimiento voluntario de la conducta anticompetitiva y si la misma se encuentra libre de coacción.

ii) El Reconocimiento voluntario de la conducta. -

22. Uno de los aspectos más distintivos de la Resolución Núm. 011-2021 de Procompetencia, que dicta el Reglamento para sometimiento y aprobación de compromisos de cese, es la exigencia de que el agente económico reconozca, libre y voluntariamente, la comisión de las presuntas conductas prohibidas identificadas en la resolución de inicio de la investigación.
23. Este requisito diferencia al modelo dominicano de otros esquemas internacionales, como el de la Unión Europea, donde los compromisos bajo el artículo 9 del Reglamento 1/2003 se asumen sin una conclusión formal de infracción.
24. En el estado actual del derecho de la competencia se justifica este reconocimiento como una forma de "levantar el velo de presunción", permitiendo que en el proceso se desplace la discusión sobre la existencia de la falta hacia la idoneidad de las medidas que garantizan la libre y leal competencia en los mercados.

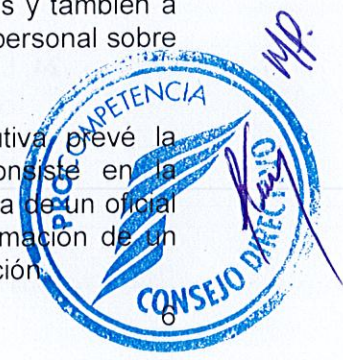
⁴ Otorgada mediante la comunicación núm. DE-EXT-PROCOMP-2025-117 de fecha 11 de septiembre de 2025.



25. Desde la perspectiva del interés público, el reconocimiento simplifica la labor probatoria de la autoridad y proporciona seguridad jurídica sobre la licitud de las medidas correctivas que se impondrán. Sin embargo, este reconocimiento debe ser asistido y documentado para evitar vicios en que puedan invalidar el acuerdo en sede judicial.
26. En el caso concreto se puede confirmar que las empresas Ysabel Gourmet, S.R.L., Guizo y Sabor, S.R.L., D'Angel's Cooking By Sandez, S.R.L., y Crisandez Gourmet, S.R.L. reconocieron las conductas anticompetitivas por las cuales se dio inicio al procedimiento administrativo sancionador, a través de personas con capacidad jurídica para comprometer a las sociedades de comercio, sin que hasta el momento exista una causal que evidencie la falta del consentimiento de estos representantes en ocasión de la firma y suscripción del acuerdo de cese que hoy sustenta el informe de recomendación que nos apodera.
27. De ahí que, este Consejo Directivo estima que el requisito ineludible de tener un consentimiento libre y sin coacción, ha sido satisfecho, de manera que, procederá a continuación a evaluar, como requisito de admisibilidad, la legalidad de las medidas propuestas.

iii) Formalidad y suficiencia de las medidas propuestas

28. Las medidas correctivas a adoptar deben ser proporcionadas, suficientes y adecuadas con relación a las conductas desplegadas que lograron invertir el orden concurrencial.
29. Las medidas asumidas, en principio, parecen estar encaminadas a mejorar las prácticas empresariales llevadas a cabo por las sociedades comerciales suscribientes del Acuerdo de Cese.
30. Estas medidas incluyen la remisión de informes trimestrales de cumplimiento por el periodo de un año, en el que se deberá detallar cómo se lleva a cabo la implementación de las medidas y su verificación, los procedimientos de compras públicas en los que estos participan y el detalle de cada uno y sus principales proveedores correspondientes al período del informe que se trate.
31. En adición, los agentes económicos suscribientes se obligan a no participar de forma coordinada en los distintos procesos de contratación pública, así como a no reincidir en las conductas anticompetitivas anteriormente adoptadas y también a implementar un programa de capacitación orientado a instruir a su personal sobre derecho de la competencia, con carácter obligatorio y permanente.
32. Además, el Acuerdo de Cese remitido por la Dirección Ejecutiva prevé la implementación de una reestructuración administrativa que consiste en la separación de funciones entre áreas clave, la designación inmediata de un oficial de cumplimiento externo a las sociedades comerciales, la conformación de un comité de cumplimiento y la elaboración de una política de contratación.



33. Todas las medidas anteriores parecen ser de posible cumplimiento por las sociedades, aparentan ser razonables y suficientes con relación a las conductas anticompetitivas ejercidas. A partir de ello, queda la interrogante de cómo la administración auditaría este cumplimiento pues, no se establece un sistema de monitoreo y supervisión a ser practicado por la agencia de competencia, a los fines de verificar que las medidas sean perfeccionadas y determinar su eficiencia.
34. Por último, la Dirección Ejecutiva también consideró una medida consistente en la entrega de valores económicos por parte de los agentes económicos investigados equivalente al monto de un cinco (5%) por ciento de los ingresos totales correspondientes al ejercicio fiscal del año 2024 de cada uno de los agentes económicos. La Dirección Ejecutiva justifica esta medida en la parte in fine del párrafo IV del artículo 21 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 42-08, que establece que *"en la evaluación del ofrecimiento, la Dirección Ejecutiva podrá proponer a los agentes económicos presuntamente responsables las medidas necesarias para establecer los términos del compromiso de cese"*.
35. Visto lo anterior, resulta necesario hacer un examen de legalidad de las actuaciones de la Dirección Ejecutiva, de cara a la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08, para determinar la competencia habilitante para la suscripción de dicho acuerdo por parte de la Dirección Ejecutiva previo al dictado de la resolución de este Consejo Directivo, y, si efectivamente existe alguna disposición en la Ley que faculte a la Dirección Ejecutiva a acordar multas como medida accesoria a un acuerdo de compromiso de cese.

a) De la competencia de la Dirección Ejecutiva para suscribir Acuerdos de Cese.

36. Este Consejo Directivo tiene a bien enfatizar que, la competencia administrativa es, por definición, el conjunto de facultades y atribuciones que el ordenamiento jurídico otorga a un órgano determinado. En el estado actual del Derecho Administrativo dominicano, la competencia es irrenunciable y debe ser ejercida precisamente por los órganos que la tienen atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación previstos por ley.
37. El andamiaje procesal fijado por el Reglamento de Aplicación de la Ley núm. 42-08, el cual delimita las funciones de cada órgano en este procedimiento especial, asigna a la Dirección Ejecutiva un rol de instructor y evaluador técnico. Sus atribuciones se limitan, en materia de acuerdos de cese, a recibir las propuestas de los agentes económicos, evaluarlas, tramitarlas, negociar los términos técnicos y, finalmente, elevar un informe de recomendación al Consejo Directivo, proponiendo su aprobación. Este informe no es vinculante y tiene como objetivo poner al Consejo Directivo en condiciones de analizar si la propuesta es adecuada para la eventual aceptación institucional⁵.

⁵ Ver Párrafos IV y V del artículo 21 del Reglamento de aplicación de la ley núm. 42-08, General de Defensa de la Competencia.



38. La suscripción de un acuerdo de cese implica una manifestación de voluntad que pone fin a un procedimiento administrativo sancionador. Es un acto de disposición sobre la pretensión punitiva del Estado en materia de competencia. Por tanto, dicha facultad reside exclusivamente en el Consejo Directivo, cuya representación legal para la firma de tales instrumentos recae en la Presidencia de la institución. Cualquier acuerdo firmado por la Dirección Ejecutiva que pretenda tener efectos de terminación anticipada carece de base legal, pues dicho órgano no posee la capacidad de "suscripción" sino de "tramitación y recomendación" conforme el marco legal vigente.
39. La Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, establece en su artículo 14 las causales de nulidad de pleno derecho. Entre estas, destaca la de los actos "dictados por órgano manifiestamente incompetente o prescindiendo completamente del procedimiento establecido para ello".
40. Este Consejo Directivo tiene a bien precisar que, la competencia es el primer elemento subjetivo del acto administrativo; sin ella, el acto es inexistente o nulo *ab initio* dentro del procedimiento, aun siendo una terminación convencional, de manera que, en la especie, este Consejo Directivo se encuentra ante una causal de nulidad de pleno derecho por ser el acuerdo de compromiso de cese suscrito por una autoridad sin facultad legal de firma y disposición sobre el objeto del proceso.
41. Cabe destacar que, si bien la Ley núm. 107-13 permite la convalidación de actos administrativos, esta potestad se reserva para actos "anulables" que presenten vicios menores. El artículo 14 de dicha ley deja claro la inaplicación de esta convalidación al señalar que, la incompetencia manifiesta es causa de nulidad de pleno derecho. De ahí que, este Consejo Directivo no puede refrendar o subsanar la firma de quien no tiene autorización legal para suscribir este tipo de acuerdos, razón por la cual procede a declarar, de oficio, la nulidad de pleno derecho, del referido acuerdo suscrito por la Dirección Ejecutiva.
42. La eficacia de un acto administrativo que contenga un vicio de nulidad de pleno derecho es, por definición, la inexistencia jurídica. Aunque el documento haya sido firmado, la falta de capacidad legal del suscriptor vicia el consentimiento de la administración pública de manera insubsanable, de modo que, el acuerdo es inejecutable y no puede surtir efectos jurídicos válidos al momento de ponderar las medidas en él establecidas en sede de este Consejo Directivo, aspecto que condiciona la procedencia del informe de recomendación al tratarse el acuerdo de compromiso de cese de su principal prueba anexa.
43. Del análisis del expediente administrativo conformado en ocasión del presente procedimiento, este Consejo Directivo se encuentra en una situación de imposibilidad material para acoger lo petitionado por la Dirección Ejecutiva por ello tendrá a bien rechazar la solicitud que le apodera.



b) Sobre la legalidad de la facultad de la Dirección Ejecutiva para acordar multas como medida accesoria a un acuerdo de compromiso de cese.

44. Este Consejo Directivo en aras de garantizar las buenas prácticas institucionales en materia de compromisos de cese de conductas anticompetitivas tendrá a bien, realizar a través de la presente resolución, puntualizaciones que permitan, para el porvenir, hacer de la resolución alternativa de conflictos una opción viable tanto para la Dirección Ejecutiva como para los agentes económicos.
45. En tal sentido, a través de la presente resolución se examinarán, de manera excepcional, en el ejercicio de las funciones de consolidación dogmática de la doctrina del derecho administrativo sancionador de la competencia, todos los demás componentes de lo peticionado, a fin de resaltar como criterios, las formalidades sustanciales que, en el contenido del informe de recomendación deben observarse para que, de esta manera, proceda acoger la solicitud de aprobación de acuerdos de cese de conductas, a fin de que, este Consejo Directivo pueda dictar una resolución que ponga fin al procedimiento administrativo sancionador a través del uso de un mecanismo de resolución alternativa de conflictos.
46. De ahí que, para que un compromiso de cese en el que se pretenda la imposición de multas pueda ser admisible, la tramitación realizada por la Dirección Ejecutiva a través de un informe de recomendación debe permitir al Consejo Directivo advertir con claridad la conducta investigada, los hechos relevantes y las pruebas que sustentan la infracción reconocida por el agente. Si el informe de recomendación remitido por la Dirección Ejecutiva omite estas menciones, se estaría impidiendo que el órgano decisor realice el control de legalidad y proporcionalidad que le corresponde.
47. En el Derecho de la Competencia, el reconocimiento de la conducta por parte del agente económico es un presupuesto esencial de los compromisos de cese. No obstante, este reconocimiento no exime a la administración de su deber de motivar el acto. Un informe -aun sea de recomendación- que no describe adecuadamente el mercado relevante, los efectos producidos y la participación de los implicados, no es un informe de recomendación apto para sustentar una resolución de terminación anticipada del procedimiento administrativo sancionador.
48. Si el compromiso de cese pretende incluir medidas de carácter económico o multas, el informe de recomendación debe revestir las mismas formalidades y rigor técnico que el Informe de Instrucción previsto en el artículo 43 de la Ley núm. 42-08. Esto incluye: i) Expresar las conductas observadas y las evidencias que las demuestran; ii) Identificar a los autores y los antecedentes del caso; iii) Evaluar los efectos producidos en el mercado relevante; y iv) Calificar jurídicamente los hechos de manera precisa.
49. Es necesario que este Consejo Directivo realice una profunda distinción doctrinal y legal entre una sanción administrativa (multa) y una medida correctiva. La Ley núm. 42-08 contempla la facultad de imponer sanciones por la comisión de faltas y, por otro lado, la de ordenar medidas para corregir distorsiones y restaurar la

Handwritten signature or initials in blue ink.

Handwritten signature or initials in blue ink.

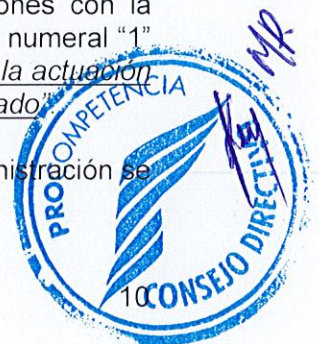
Handwritten signature or initials in blue ink.



competencia.

50. La multa, por su naturaleza, tiene una finalidad punitiva y disuasoria. Su imposición es el resultado de la acreditación de una responsabilidad administrativa tras el agotamiento de un procedimiento de instrucción completo. En cambio, los compromisos de cese buscan una terminación rápida mediante la implementación de medidas correctivas que eliminen la conducta anticompetitiva y sus efectos.
51. El criterio que estamos estableciendo es que, si se pretende que un acuerdo contemple una multa como medida disuasoria, esto solo será posible bajo condiciones estrictas: i) El informe de recomendación debe contener los mismos elementos de convicción que un informe de instrucción final, aun sea de manera sucinta; y, ii) Debe existir una petición formal de que se admita a trámite el expediente de cara a la apertura de la fase de decisión; los referidos requisitos representan las condiciones mínimas indispensables para que este Consejo Directivo pueda conocer y decidir sobre un acuerdo de cese y resolverlo en apego a la normativa vigente, toda vez que el informe de instrucción constituye el único instrumento habilitante para el ejercicio de la potestad sancionadora de este Consejo Directivo.
52. Esto permitirá que, de esta manera este Consejo Directivo disponga, en audiencia única, la comparecencia de los agentes económicos para acreditar que, la propuesta remitida por estos y la aceptación de la multa se realizan sin coacción ni amenazas de ningún tipo, partiendo de la importancia capital de la fase de validación pública del acuerdo como mecanismo que asegura que la voluntad del administrado no ha sido viciada durante la fase de negociación de las condiciones del compromiso de cese.
53. Resulta que el artículo 61 de la Ley número 42-08 indica que PRO-COMPETENCIA podrá imponer sanciones por violación a los artículos 5, 6 y por entrega de información falsa a la Comisión. La imposición de estas sanciones debe llevarse a cabo tras haber concluido de manera exitosa las fases de instrucción y decisoria por ante los órganos correspondientes. También, la Ley prevé multas coercitivas para asegurar el cumplimiento de las medidas cautelares que se dicten, lo cual es necesario atendiendo a la naturaleza de estas medidas y el bien jurídico protegido que tutelan.
54. Sobre lo anterior, como bien establece la Constitución dominicana en su artículo 138 *"la Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado"*⁶. Por su parte, la Ley sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, núm. 107-13, en el numeral "1" del artículo 3 se refiere al principio de juridicidad *"en cuya virtud toda la actuación administrativa se somete plenamente al ordenamiento jurídico del Estado"*.
55. Que, este sometimiento pleno vela porque todo el accionar de la administración se

⁶ El subrayado es nuestro.



encuentre justificado en disposiciones legales, lo que permite mantener un control de la actuación administrativa y a la vez, se asegura que las facultades estatales ejercidas se encuentren regladas, evitando así caprichos en su aplicación que respondan al antojo del Estado.

56. Por igual, la exigencia de asimilar en cuanto a contenido y admisión a trámite con audiencia única en los casos en que el Acuerdo de Cese prevea multas, nace de la necesidad de armonizar con los principios constitucionales y en estricto apego a las garantías del debido proceso administrativo consagradas en el artículo 69.10 de la Constitución dominicana, el procedimiento establecido en el Reglamento de Aplicación de la Ley No. 42-08, pues esta figura -cese de conductas anticompetitivas- en principio no incluye ningún tipo de sanción. De hecho, el fin que se persigue con esta herramienta reglamentaria es obtener información y contribuir a la detección y cese expedito de prácticas contrarias a la libre competencia que constituyan una solución eficaz para el restablecimiento de las condiciones de competencia que pudiesen estar viéndose afectadas por las presuntas prácticas anticompetitivas que motivaron el inicio de un procedimiento de investigación, haciendo obligatorio el cumplimiento de unos compromisos ofrecidos voluntariamente por el presunto infractor, sin necesidad de agotar un procedimiento de investigación y acreditación de la presunta infracción.
57. Es importante de cara a la labor pedagógica de este Consejo Directivo, precisar que si bien la Ley 107-13 contempla en su artículo 28 como un mecanismo válido la terminación convencional del procedimiento administrativo, sujeta dicha posibilidad a que la misma este contemplada en las normas sectoriales aplicables, y que estos acuerdos o convenios se sustenten en una debida motivación de legalidad, resuelvan todas las cuestiones planteadas en el expediente, sean tramitados conforme el procedimiento reglamentariamente establecido, y garanticen la separación entre la función instructora y la función sancionadora, en atención a las disposiciones del párrafo del citado artículo 28, y los artículos 41 y 44 de la referida Ley.
58. De ahí que, si bien se reconoce la intención del uso de la resolución alternativa de conflictos para lograr la culminación de los procesos que impliquen el ejercicio del ius puniendi del Estado por parte de la Dirección Ejecutiva, es necesario reiterar que, para poder cumplir con las exigencias previstas en la Ley 107-13 de cara al proceso que nos ocupa, es menester que la Dirección Ejecutiva, junto a su informe de recomendación de aprobación del Acuerdo de Cese presentado por los Agentes Económicos, remita un informe con las mismas formalidades señaladas del artículo 43 de la Ley núm. 42-08 que permita garantizar la separación de funciones.
59. La función de órgano decisor de este Consejo Directivo no se limita a la validación automática de las propuestas remitidas por el órgano instructor, sino que implica un control de legalidad ex ante sobre la regularidad del procedimiento.
60. La doctrina administrativa más autorizada, encabezada por García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, y consecuentemente citada por Beladiez Rojo establece que "el procedimiento administrativo no es un ritualismo vacío, sino la garantía esencial de sometimiento de la Administración al Derecho y de defensa de

N
↓
D

MP

MP



los ciudadanos"⁷.

61. En el derecho administrativo sancionador, que el Tribunal Constitucional dominicano ha declarado sujeto a las garantías del debido proceso penal mutatis mutandis (Sentencia TC/0048/12), el Informe de Instrucción cumple la función procesal de la "acusación". Es el documento donde se perfecciona la pretensión punitiva del Estado tras la investigación, constituyendo un requisito de validez insoslayable para el apoderamiento del órgano decisor, incluso en el marco de una terminación del procedimiento administrativo sancionador de manera convencional.
62. Según el artículo 43 de la Ley núm. 42-08, este informe debe contener "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"; sin este documento, no existe una imputación formalizada, tal como ocurre en el asunto sometido a consideración de este Consejo. De ahí que, el Consejo Directivo no puede aprobar un acuerdo de cese que conlleve multas como medidas correctivas sobre "hechos" que no han sido fijados formalmente en un acto administrativo de instrucción, ni dar terminación a un proceso del cual no ha sido previa y formalmente apoderado, viéndose imposibilitada a resolver todas las cuestiones planteadas en el expediente. Aceptar el acuerdo sin el informe equivaldría a dictar sentencia sobre una confesión extrajudicial sin que exista una acusación formalizada, violando el principio acusatorio que rige el procedimiento administrativo sancionador.
63. La redacción del artículo 43 de la Ley 42-08 es clara al establecer que: "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..."; al efecto, el legislador utilizó el verbo rector "cumplirá" denotando obligatoriedad, de ahí que, en ocasión de una terminación de la etapa de investigación del procedimiento administrativo sancionador aún de manera convencional, no estamos ante una facultad discrecional de la Dirección Ejecutiva, en lo relativo a emitir o no este informe. La estructura del procedimiento está definida por ley y es de orden público; por tanto, es indisponible para las partes.
64. El compromiso de cese exige que las medidas sean proporcionales a la infracción y eficaces para restaurar la competencia. Sin embargo, a juicio de este Consejo Directivo, el denominado "*Informe de Recomendación*" se trata de un requerimiento de parte orientado a la aprobación del acuerdo, el cual si bien está previsto reglamentariamente, es de naturaleza distinta a la del informe de Instrucción, el cual es un documento técnico-objetivo donde se cuantifica el daño, se describe la mecánica del cártel y se establece la gravedad de la falta con rigor probatorio, y sobre todo se hace una descripción detallada y diferenciada de las conductas atribuidas a cada presunto infractor, permitiendo estas formalidades al Consejo Directivo garantizar la separación de funciones previstas en la Ley 42-08, cumplir los requisitos previstos en la Ley 107-13 para validar este mecanismo de terminación y poder ponderar las medidas correctivas propuestas en contraposición con el cumplimiento de la norma infringida, a fin de validar si constituirían

⁷ M. Beladiez Rojo. La vinculación de la Administración al Derecho. (E). RAP Núm. 153 - Dialnet, acceso enero 19, 2026 <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17506.pdf>.

mecanismos efectivos para contrarrestar la conducta investigada.

65. Sin el cumplimiento de estas formalidades, el Consejo dictaría una decisión carente de fundamentación probatoria, la cual incide directamente en la motivación de la resolución de terminación, en un escenario lesivo al administrado por no existir la posibilidad de constatación de lo pretendido por la Dirección Ejecutiva con la "verdad material" tanto de la investigación como de los hechos que dieron lugar a que las partes tomaran la decisión de acordar la terminación del procedimiento administrativo sancionador, aspecto que está reservado exclusivamente a este órgano decisor en virtud del principio de separación de funciones.
66. El principio de congruencia administrativa exige que exista una correlación estricta entre lo instruido y lo resuelto. Si no existe Informe de Instrucción o de cualquier otro documento que satisfaga mínimamente sus requisitos, no existe parámetro objetivo alguno para medir la congruencia.
67. El diseño institucional de Pro-Competencia separa las funciones de instrucción (Dirección Ejecutiva) y resolución (Consejo Directivo) para garantizar la imparcialidad objetiva, es decir, en el caso concreto, lo pretendido por la Dirección Ejecutiva obligaría al Consejo a dos (2) actuaciones administrativas para las cuales no tiene habilitación legal ni constitucional: 1º) realizar labores de investigación (requerir pruebas primarias, calificar hechos, etc.); 2º) actuar como mero homologador acrítico de lo requerido por el órgano investigador. Ambas posturas desvirtúan y desnaturalizan el rol valorativo y decisorio de este Consejo Directivo.
68. Esto último parte del criterio de que, el artículo 43 de la Ley 42-08 y la práctica administrativa confieren al Informe de Instrucción un valor probatorio cualificado: es el documento que destruye iuris tantum la presunción de inocencia, y si bien en el acuerdo remitido, las empresas "reconocen" su culpabilidad, para que ese reconocimiento tenga efectos jurídicos públicos (y no sea una mera declaración privada), debe recaer sobre hechos previamente imputados formalmente por el Estado.
69. Un reconocimiento del Acuerdo de Cese en estas condiciones no garantizaría el debido proceso y tutela administrativa efectiva, toda vez que, en el estado actual del derecho de la competencia, no se pueden aceptar multas voluntarias sin que antes se compruebe la existencia de un apoderamiento formal de una imputación, aspecto que como hemos indicado solo es posible a través del dictado de una resolución por la Dirección Ejecutiva donde se requiera la admisión a trámite al Consejo Directivo y consecuente apertura formal de la etapa decisoria.
70. El Tribunal Constitucional, en la sentencia TC/0030/22, reafirmó que la potestad sancionadora de la Administración debe ejercerse con estricto apego a la ley y a las garantías procedimentales.
71. Si bien los compromisos de cese están normados en el artículo 21 del Reglamento de Aplicación de la Ley 42-08, no cabe interpretar que el Reglamento permite omitir las funciones que son dadas de manera exclusiva al Consejo Directivo cuando de imposición de multas se trata.

N
D

MP

J



72. De igual manera, es preciso advertir que, el principio de legalidad exige que las sanciones administrativas estén predeterminadas en una ley formal, como acontece en el caso de la Ley 42-08, General de Defensa de la Competencia la cual establece explícitamente que las multas se tasan en "salarios mínimos", de ahí que, utilizar un parámetro distinto como los "ingresos brutos" usurpa la función del legislador, constituyendo una violación flagrante al mandato constitucional que reserva la creación y cuantificación de las penas al Congreso Nacional.
73. La tipicidad exige no solo que la conducta esté descrita, sino que la sanción aplicable sea cierta, predecible y exacta. Al calcular la multa en base a ingresos brutos, PROCOMPETENCIA crea una sanción atípica no prevista en el ordenamiento jurídico sancionatorio de la materia, destruyendo la certeza jurídica y el principio de *lex certa*.
74. Ninguna resolución, reglamento, decisión administrativa o acuerdo de cese, puede derogar, modificar o extender lo dispuesto por la ley sustantiva. Este Consejo Directivo está impedido de adoptar una metodología económica basada en ingresos brutos, toda vez que, de hacerlo, dicho acto administrativo adolecería de nulidad absoluta por transgredir frontalmente el principio de legalidad al disponer el texto expreso de la ley el uso del salario mínimo como mecanismo valorativo de la sanción, según la infracción anticompetitiva de que se trate, siendo la aplicable al presente caso equivalente a un rango de 200 a 3,000 veces el salario mínimo.⁸
75. Este Consejo Directivo estima que, la administración pública no tiene un poder punitivo originario; su capacidad de sancionar es una delegación excepcional del poder del Estado. Por su naturaleza "odiosa" en derecho, esta potestad debe ejercerse e interpretarse de forma restrictiva (*stricto sensu*). Ampliar la base de cálculo a los ingresos brutos es una interpretación extensiva y expansiva, jurídicamente inadmisibles en derecho administrativo sancionador, en tanto que, significaría que este órgano decisor actúe fuera del marco de su competencia material.
76. Los agentes económicos estructuran su cumplimiento y calculan sus contingencias legales con base en el texto de la ley. La imposición sorpresiva de multas basadas en ingresos brutos vulnera el principio de confianza legítima, ya que el administrado confió en que la autoridad se ceñiría a la fórmula legalmente establecida que es la de salarios mínimos.
77. Este Consejo Directivo es de criterio de que, el debido proceso no solo es procesal (derecho a defenderse), sino sustantivo (que la sanción sea justa, razonable y apegada a derecho). Una multa calculada bajo un método económico sin base legal priva al administrado de una garantía sustantiva fundamental: ser sancionado única y exclusivamente con la pena que la ley preveía al momento de la infracción, aun se trate de una terminación anticipada del procedimiento como mecanismo de resolución alternativa de conflictos.

⁸ Literal a), artículo 61 de la Ley núm. 42-08, General de Defensa de la Competencia.



78. La ciencia económica aplicada al derecho de competencia debe estar subordinada a las reglas jurídicas; el método económico es instrumental y no puede sustituir la norma legal que obliga a indexar la sanción al salario mínimo, si bien, se reconoce que la Dirección Ejecutiva busque que la multa sea "proporcional" al daño o al tamaño de la empresa, en el estado actual de nuestro derecho, la ley ya determinó cómo se mide esa proporcionalidad, otorgando un rango mínimo y máximo de salarios mínimos.
79. Este Consejo Directivo advierte que, resultaría improcedente decretar el archivo definitivo del procedimiento sancionador tras la declaratoria de nulidad, fundamentando su *ratio decidendi* en la dogmática del derecho fundamental a la buena administración (art. 138 de la Constitución y Ley núm. 107-13). Esta garantía, dotada de justiciabilidad y exigibilidad impone a este colegiado el deber de sanear proactivamente los procesos evitando cargar procesalmente a los administrados.
80. En estricta aplicación del principio de favorabilidad previsto en el artículo 74.4 de la Constitución de la Republica Dominicana, procede salvaguardar la manifestación de voluntad de los agentes económicos, quienes en el plazo oportuno realizaron una propuesta de compromiso de cese. Esto al constatar que el vicio generador de la nulidad de pleno derecho radicó de manera exclusiva a la estructuración jurídica dada por el órgano instructor al momento de tramitar su solicitud.
81. En ese sentido, en virtud del principio de facilitación, establecido en el artículo 3, numeral 18 de la Ley núm. 107-13, este Consejo Directivo dispone el desglose del expediente y emite, a través de la presente resolución, una exhortación a la Dirección Ejecutiva. Esta exhortación consiste en la readecuación técnica del informe de recomendación, instruyendo específicamente a que el contenido de este cuente con las mismas formalidades de un informe de instrucción, así como el ajuste y fundamentación de las pretensiones de multa bajo el rigor de la métrica de salarios mínimos, logrando así una ponderación armónica entre la potestad punitiva del Estado y la prerrogativa ciudadana.
82. En estricto apego al principio de celeridad, la reposición de los actos procedimentales requiere la fijación de límites temporales preclusivos. Tras un examen de proporcionalidad y razonabilidad administrativa, se otorga a la Dirección Ejecutiva un plazo razonable, lapso reputado como materialmente indispensable para agotar la compleja labor de rediseño dogmático sin menoscabar el rigor de la persecución de prácticas anticompetitivas aceptadas por los agentes económicos.
83. La exhortación para la reintroducción de los actos procedimentales subsanados requiere la fijación de límites temporales preclusivos y razonables. Una orden administrativa de esta naturaleza que carezca de plazo razonable dejaría a los administrados en un estado de letargo y desprotección, y a la propia institución atada a un proceso indefinido, contraviniendo el principio de celeridad que impera en la Ley núm. 107-13.



[Handwritten signature]

MP

[Handwritten signature]

84. En ese sentido, este Consejo Directivo tiene a bien otorgar un plazo razonable partiendo del análisis ponderado de proporcionalidad y razonabilidad administrativa, partiendo de que, la labor encomendada a la Dirección Ejecutiva mediante la resolución no consiste en una simple rectificación gramatical de un oficio, sino que, se exige el desarrollo de una intensa labor de rediseño.
85. Por los motivos expuestos, en búsqueda de una decisión que garantice los principios de racionalidad, facilitación, celeridad y buena administración señalados en el artículo 3, numerales 4, 5, 6, 18 y 19 de la Ley 107-13, así como las potestades señaladas en el artículo 48 de la Ley núm. 42-08, sobre Defensa de la Competencia y el artículo 24 de su Reglamento de Aplicación, este Consejo Directivo tiene a bien decidir de la manera siguiente:

III. Parte Dispositiva

PRIMERO: DECLARAR DE OFICIO, LA NULIDAD DE PLENO DERECHO POR MANIFIESTA INCOMPETENCIA del acuerdo denominado "*Reconocimiento y Aceptación de Conductas Anticompetitivas y Acuerdo Definitivo para el cumplimiento y ejecución de medidas correctivas*" suscrito en fecha 3 de diciembre de 2025, por la Dirección Ejecutiva y los agentes económicos Ysabel Gourmet, S.R.L.; Guizo y Sabor, S.R.L.; D'Angel's Cooking By Sandez, S.R.L.; y Crisandez Gourmet, S.R.L., por los motivos expuestos.


SEGUNDO: RECHAZAR el Informe de Recomendación presentado por la Dirección Ejecutiva con relación al acuerdo de cese de conducta anticompetitiva, suscrito entre la Dirección Ejecutiva y los agentes económicos Ysabel Gourmet, S.R.L.; Guizo y Sabor, S.R.L.; D'Angel's Cooking By Sandez, S.R.L.; y Crisandez Gourmet, S.R.L., en virtud de los motivos expuestos.


TERCERO: ORDENAR el desglose del expediente conformado en ocasión del Informe de Recomendación presentado por la Dirección Ejecutiva con relación al acuerdo de cese de conducta anticompetitiva, suscrito entre la Dirección Ejecutiva y los agentes económicos Ysabel Gourmet, S.R.L.; Guizo y Sabor, S.R.L.; D'Angel's Cooking By Sandez, S.R.L.; y Crisandez Gourmet, S.R.L., por vía de consecuencia **EXHORTA** a la **Dirección Ejecutiva** a que proceda al adecuado apoderamiento de este Consejo Directivo a través de un informe de recomendación, el cual puede contener en el mismo o mediante documento separado las recomendaciones de la Dirección Ejecutiva con relación a la propuesta de compromiso de cese de los Agentes económicos, con estricto apego a los lineamientos y criterios fijados en la Ley No. 42-08, su Reglamento de Aplicación y esta resolución, labor que deberá realizarse dentro de un plazo razonable.

CUARTO: NOTIFICAR una copia certificada de la presente resolución 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 diecinueve (19) de enero del año dos mil veintiséis (2026).


María Elena Vásquez Taveras
Presidente

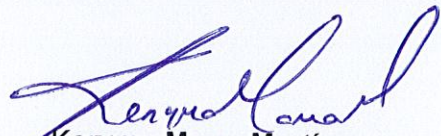

María Elisa Holguín López
Miembro


Manuel Francisco Pimentel Vásquez
Miembro


Keryma Marra Martínez
Miembro
Secretaria Ad-hoc



Yo, **Keryma Marra Martínez**, miembro del Consejo Directivo, en calidad de secretaria "ad-hoc", **CERTIFICO Y DOY FE** que la presente autorización fue aprobada por mayoría de votos en Reunión Ordinaria del Consejo Directivo el día diecinueve (19) de enero de dos mil veintiséis (2026), con la presencia de **María Elena Vásquez Taveras**, presidenta, **Francisco Manuel Pimentel Vásquez**, miembro, **María Elisa Holguín López**, miembro, así como por quien suscribe, quien ejerció su derecho al voto en dicha aprobación.


Keryma Marra Martínez
Miembro del Consejo Directivo y secretaria "ad hoc"

**VOTO SALVADO DE LA CONSEJERA
MARÍA ELISA HOLGUÍN LÓPEZ**

En consonancia con la posición que sostuve durante las deliberaciones del pleno por los medios correspondientes, presento este voto salvado en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 30 de la Ley núm. 42-08, General de Defensa de la Competencia, y el artículo 55, párrafo IV, de la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, sustentado en las razones que expongo a continuación:

1. En fecha 5 de diciembre de 2025, la Dirección Ejecutiva sometió ante este Consejo Directivo un informe de recomendación mediante el cual propuso la terminación convencional del procedimiento administrativo sancionador iniciado a partir de la Resolución núm. RII-DE-AAC-003-2025, de fecha 11 de agosto de 2025, tras evaluar favorablemente los compromisos de cese presentados por los agentes económicos investigados y considerar procedente su aceptación.
2. El expediente recibido estuvo acompañado de diversos documentos que sirven de soporte al referido informe de recomendación, entre los cuales se destacan: i) el acuerdo de compromiso de cese de conducta anticompetitiva, suscrito entre los agentes económicos investigados y la Dirección Ejecutiva¹; y ii) un informe técnico elaborado por el Departamento de Estudios Económicos², mediante el cual se evaluaron la gravedad, el alcance de la infracción y los efectos de las conductas objeto del acuerdo.
3. Apoderado del expediente, este Consejo Directivo decidió declarar la nulidad de pleno derecho del acuerdo de compromiso de cese y rechazar el informe de recomendación, al considerar que la Dirección Ejecutiva incurrió en incompetencia manifiesta. Según la Ley núm. 42-08 y su Reglamento de Aplicación, dicho órgano solo posee facultades de instrucción, trámite y recomendación técnica, por lo que carece de potestad para suscribir instrumentos que pongan fin al procedimiento sancionador. Al ser la competencia un elemento esencial e irrenunciable del acto administrativo, la firma del acuerdo por una autoridad no habilitada constituye un vicio insubsanable conforme a la Ley núm. 107-13, lo que impide atribuir efectos jurídicos válidos al instrumento y conduce al rechazo de la solicitud por falta de sustento legal.
4. Respecto de lo anterior, formulo el presente voto salvado porque, aunque comparto en términos generales los argumentos desarrollados por la mayoría y la consecuencia jurídica que de ellos se deriva, considero que esa fundamentación, por sí sola, no basta para sostener adecuadamente la decisión adoptada.

^[1] Véase la comunicación DE-INT-PROCOMP-2025-0064, de fecha 3 de diciembre de 2025.

^[2] Véase la comunicación N/A, Informe Económico basado en el artículo 62 de la Ley núm. 42-08: proceso de investigación a raíz de la Resolución núm. RII-DE-AAC-003-2025, de fecha 20 de octubre de 2025.

5. A mi juicio, la decisión no debe descansar exclusivamente en la nulidad de pleno derecho del acuerdo suscrito por la Dirección Ejecutiva. Sustentar el rechazo únicamente en ese vicio podía afectar la buena fe y la confianza legítima que deben orientar la relación entre la Administración y los administrados, pues estos últimos acudieron a un procedimiento previsto, con luces y sombras, por la normativa aplicable, y cumplieron los requisitos exigidos para presentar su propuesta y, sin embargo, vieron rechazada su petición por una irregularidad que no les era imputable.

6. En ese sentido, el presente voto salvado se desarrolla a partir de cuatro aspectos: i) la insuficiencia de los argumentos utilizados para fundamentar la decisión adoptada; ii) la incongruencia entre la decisión asumida y la finalidad que esta parece perseguir; iii) la solución aplicable al caso de la especie; y iv) algunas consideraciones adicionales.

i. **Sobre la insuficiencia de los argumentos para fundamentar la decisión adoptada**

7. La primera razón que me lleva a salvar el voto se relaciona con la suficiencia de la motivación utilizada para fundamentar el rechazo del informe de recomendación sometido por la Dirección Ejecutiva. En este punto, debo precisar que comparto, en términos generales, la preocupación de la mayoría respecto de la nulidad del acuerdo suscrito por dicho órgano, en tanto la Dirección Ejecutiva no tiene competencia para comprometer de manera definitiva la voluntad institucional de ProCompetencia ni para disponer, por sí sola, la terminación convencional del procedimiento administrativo sancionador.

8. Sin embargo, entiendo que ese razonamiento, aunque jurídicamente atendible, no era suficiente para sustentar por sí solo el rechazo del informe de recomendación. La nulidad del acuerdo podía impedir que dicho instrumento produjera efectos jurídicos definitivos, pero no sustituía el análisis que correspondía realizar sobre la propuesta de compromisos de cese sometida al conocimiento de este Consejo Directivo. Esto resulta imperativo, muy especialmente, por tratarse del primer caso de esta naturaleza, lo que exigía un pronunciamiento exhaustivo que sirviera como referente doctrinal y pauta de certidumbre para el mercado.

9. Esta precisión resulta importante porque el informe de recomendación no sometía únicamente un documento formalmente suscrito por la Dirección Ejecutiva, sino una propuesta de compromisos presentada por los agentes económicos investigados, evaluada por el órgano instructor y remitida al Consejo Directivo para que este decidiera, en ejercicio de su competencia, si procedía aprobarla, modificarla o rechazarla.

10. Por tanto, una vez apoderado del expediente, este Consejo Directivo debía distinguir entre dos planos jurídicos: por un lado, la validez del acuerdo suscrito por la Dirección Ejecutiva; y, por otro, la procedencia material de los compromisos propuestos. La resolución desarrolló ampliamente el primer aspecto, pero no examinó con la misma suficiencia el

segundo, a pesar de que resultaba determinante para justificar el rechazo conforme al régimen propio de los compromisos de cese y para fijar un criterio orientador en un caso primeriso sobre la materia.

11. En efecto, el Reglamento para el Sometimiento y Aprobación de Compromisos de Cese exige que la valoración de la propuesta atienda a criterios materiales, entre ellos, que los compromisos resuelvan de manera clara los problemas de competencia identificados, que puedan implementarse de forma rápida y efectiva, que su vigilancia resulte viable y que sea verosímil que la conducta imputada no haya causado una grave afectación al mercado y al bienestar de los consumidores³.

12. En el caso de la especie, este último criterio resultaba particularmente relevante. El expediente remitido al Consejo Directivo incluía un informe técnico elaborado por el Departamento de Estudios Económicos de ProCompetencia, mediante el cual se evaluaron la gravedad, el alcance de la infracción y los efectos de las conductas objeto del acuerdo. Si de dicho informe se desprendía que las conductas investigadas revestían gravedad o habían producido una afectación significativa en el mercado, ello constituía una razón material suficiente para rechazar los compromisos presentados.

13. Precisamente, el informe técnico remitido con el expediente ofrecía elementos suficientes para concluir que el presente caso no se refería a una conducta de menor gravedad ni a una afectación susceptible de ser corregida mediante compromisos ordinarios de cumplimiento. Por el contrario, dicho informe calificó el comportamiento investigado como un "cártel de licitaciones" vinculado a procesos de contratación pública relativos al programa de alimentación escolar del Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE), un programa de especial sensibilidad para el Estado dominicano por su incidencia social, presupuestaria e institucional. Asimismo, dicho informe precisó que el INABIE constituye uno de los principales demandantes del mercado nacional de provisión de raciones alimenticias escolares y que el período estimado de la presunta colusión se habría extendido entre los años 2022 y 2026. Estos elementos revelaban una posible afectación en un mercado estratégico y de alto impacto social y económico, lo que incrementaba la gravedad de la conducta investigada y exigía que este Consejo Directivo valorara la procedencia de una respuesta institucional con mayor fuerza correctiva y disuasoria.

14. En el presente caso, la investigación recae sobre una presunta colusión en contrataciones públicas, prevista en el artículo 5, literal b), de la Ley núm. 42-08. A mi entender, los compromisos de cese no resultan idóneos para supuestos de esta naturaleza, salvo circunstancias excepcionales claramente justificadas. Esta figura encuentra mejor justificación en supuestos en los que la afectación al proceso competitivo pueda ser corregida mediante remedios conductuales o estructurales verificables, y en los que exista

³ Véase el artículo 4, párrafo II, de la Resolución núm. 011-2021, dictada por el Consejo Directivo de Pro-Competencia en fecha 24 de junio de 2021, que aprueba el "Reglamento para el Sometimiento y Aprobación de Compromisos de Cese en el Marco de las Investigaciones por Violación a la Ley General de Defensa de la Competencia".

un margen razonable para restablecer las condiciones de competencia sin debilitar la función preventiva y disuasoria del régimen sancionador. En cambio, las prácticas concertadas en compras estatales constituyen, por regla general, una de las infracciones más graves del derecho de la competencia, por lo que permitir el cierre del expediente mediante una terminación convencional puede desnaturalizar la respuesta institucional que corresponde frente a este tipo de conductas.

15. Esta posición encuentra respaldo en la experiencia comparada. La Comisión Europea ha sostenido que los compromisos de cese no constituyen, en principio, una vía adecuada para los casos de carteles, por tratarse de infracciones que ordinariamente requieren una respuesta sancionadora efectiva, incluida la imposición de multas. De ahí que, si en un supuesto de esta naturaleza se pretendiera acudir excepcionalmente a una terminación convencional, la autoridad tendría la carga de justificar de manera expresa las razones de eficiencia, proporcionalidad y conveniencia institucional que harían admisible apartarse de la respuesta sancionadora ordinaria, sin comprometer la función disuasoria del régimen de competencia⁴.

16. También resulta necesario distinguir entre medidas correctivas y sanciones económicas. Las primeras tienen una finalidad estructural o conductual orientada a restablecer las condiciones del mercado; las segundas responden a una finalidad estrictamente punitiva. Por ello, el Consejo Directivo no podía validar pagos o multas pactados por la Dirección Ejecutiva sin la existencia de un informe de instrucción formal que acreditara responsabilidad administrativa y garantizara la debida separación entre las funciones de instrucción y decisión.

17. En tal sentido, mi coincidencia con el rechazo no se fundamenta únicamente en la falta de competencia de la Dirección Ejecutiva para suscribir el acuerdo. Ese vicio afectaba la validez formal del instrumento; pero la gravedad de los efectos identificados en el informe técnico comprometía, además, la procedencia material de la terminación convencional solicitada.

18. Por ello, considero que la decisión adoptada debió fundamentarse de manera más completa. No bastaba con declarar la nulidad de pleno derecho del acuerdo suscrito por la Dirección Ejecutiva; era necesario explicar que, aun dejando sin efectos dicho documento, los compromisos presentados no podían ser aprobados por no superar los criterios materiales que condicionan la procedencia de esta figura.

19. Una motivación en ese sentido habría permitido justificar el rechazo desde una base más objetiva, directamente vinculada con el Reglamento aplicable, y no principalmente sobre una irregularidad atribuible a la propia Administración. De esa manera, la decisión habría preservado con mayor claridad la seguridad jurídica de los administrados y la

⁴ Commitment decisions (Article 9 of Council Regulation 1/2003 providing for a modernised framework for antitrust scrutiny of company behaviour)

credibilidad futura de los compromisos de cese como mecanismo de terminación convencional del procedimiento sancionador.

ii. **Sobre la incongruencia entre la decisión adoptada y las pretensiones perseguidas**

20. La segunda razón que sustenta este voto salvado se relaciona con la consecuencia procesal adoptada por la mayoría. En efecto, la resolución declara la nulidad de pleno derecho del acuerdo suscrito por la Dirección Ejecutiva, rechaza el informe de recomendación y, al mismo tiempo, ordena el desglose del expediente y exhorta a dicho órgano a reapoderar nuevamente al Consejo Directivo.

21. A mi juicio, esa solución genera una tensión con el procedimiento previsto en el Reglamento para el Sometimiento y Aprobación de Compromisos de Cese. Si el Consejo Directivo rechaza la propuesta de compromisos de cese, la consecuencia natural prevista por el régimen aplicable es la continuación del procedimiento administrativo sancionador desde el punto en que fue suspendido. Veamos:

***Artículo 9. Resolución de rechazo del compromiso.** En caso de que el Consejo Directivo estime que los compromisos presentados no son proporcionados o no solucionan adecuadamente los efectos lesivos a la competencia derivados de las conductas objeto de investigación, conforme a los criterios establecidos en el artículo 4, párrafo II, del presente reglamento, mediante resolución motivada rechazará la propuesta de compromiso y ordenará a la Dirección Ejecutiva continuar con la instrucción del procedimiento administrativo desde la etapa en que hubiere sido suspendido.*

22. Esta regla responde a la naturaleza incidental de los compromisos de cese. La presentación de la propuesta no extingue el procedimiento principal ni desplaza definitivamente la investigación; únicamente suspende su curso mientras la autoridad evalúa si procede una terminación convencional. Por tanto, si la propuesta es rechazada, lo jurídicamente coherente es que la Dirección Ejecutiva continúe con la instrucción del procedimiento principal.

23. Sin embargo, la resolución adoptada por la mayoría, luego de rechazar el informe de recomendación, parece habilitar una nueva remisión del expediente al Consejo Directivo mediante una readequación del informe. Esa fórmula no se corresponde plenamente con el efecto propio del rechazo, pues coloca el procedimiento en una situación ambigua: no queda claro si la propuesta fue rechazada definitivamente o si, por el contrario, fue devuelta para ser corregida y sometida nuevamente.

79. Este Consejo Directivo advierte que, resultaría improcedente decretar el archivo definitivo del procedimiento sancionador tras la declaratoria de nulidad, fundamentando su ratio decidendi en la dogmática del derecho fundamental a la

buena administración (art. 138 de la Constitución y Ley núm. 107-13). Esta garantía, dotada de justiciabilidad y exigibilidad impone a este colegiado el deber de sanear proactivamente los procesos evitando cargar procesalmente a los administrados.

80. En estricta aplicación del principio de favorabilidad previsto en el artículo 74.4 de la Constitución de la Republica Dominicana, procede salvaguardar la manifestación de voluntad de los agentes económicos, quienes en el plazo oportuno realizaron una propuesta de compromiso de cese. Esto al constatar que el vicio generador de la nulidad de pleno derecho radicó de manera exclusiva a la estructuración jurídica dada por el órgano instructor al momento de tramitar su solicitud.

81. En ese sentido, en virtud del principio de facilitación, establecido en el artículo 3, numeral 18 de la Ley núm. 107-13, este Consejo Directivo dispone el desglose del expediente y emite, a través de la presente resolución, una exhortación a la Dirección Ejecutiva. Esta exhortación consiste en la readecuación técnica del informe de recomendación, instruyendo específicamente a que el contenido de este cuente con las mismas formalidades de un informe de instrucción, así como el ajuste y fundamentación de las pretensiones de multa bajo el rigor de la métrica de salarios mínimos, logrando así una ponderación armónica entre la potestad punitiva del Estado y la prerrogativa ciudadana.

82. En estricto apego al principio de celeridad, la reposición de los actos procedimentales requiere la fijación de límites temporales preclusivos. Tras un examen de proporcionalidad y razonabilidad administrativa, se otorga a la Dirección Ejecutiva un plazo razonable, lapso reputado como materialmente indispensable para agotar la compleja labor de rediseño dogmático sin menoscabar el rigor de la persecución de prácticas anticompetitivas aceptadas por los agentes económicos.

83. La exhortación para la reintroducción de los actos procedimentales subsanados requiere la fijación de límites temporales preclusivos y razonables. Una orden administrativa de esta naturaleza que carezca de plazo razonable dejaría a los administrados en un estado de letargo y desprotección, y a la propia institución atada a un proceso indefinido, contraviniendo el principio de celeridad que impera en la Ley núm. 107-13.

84. En ese sentido, este Consejo Directivo tiene a bien otorgar un plazo razonable partiendo del análisis ponderado de proporcionalidad y razonabilidad administrativa, partiendo de que, la labor encomendada a la Dirección Ejecutiva mediante la resolución no consiste en una simple rectificación gramatical de un oficio, sino que, se exige el desarrollo de una intensa labor de rediseño.



85. Por los motivos expuestos, en búsqueda de una decisión que garantice los principios de racionalidad, facilitación, celeridad y buena administración señalados en el artículo 3, numerales 4, 5, 6, 18 y 19 de la Ley 107-13, así como las potestades señaladas en el artículo 48 de la Ley núm. 42-08, sobre Defensa de la Competencia y el artículo 24 de su Reglamento de Aplicación, este Consejo Directivo tiene a bien decidir de la manera siguiente.

24. La diferencia entre ambas figuras no es una cuestión meramente formal. Rechazar una propuesta y devolver un informe por insuficiencia son actuaciones distintas, con efectos procesales diferentes. El rechazo cierra el incidente de compromiso de cese y reactiva el procedimiento de instrucción. La devolución por insuficiencia, en cambio, supone que el Consejo Directivo todavía no ha adoptado una decisión definitiva sobre la propuesta y que requiere mayores elementos para poder ejercer adecuadamente su competencia decisoria.
25. En ese sentido, si la finalidad perseguida era permitir que la Dirección Ejecutiva corrigiera o completara el informe de recomendación, la vía procedente no era rechazarlo, sino requerir su modificación o complementación conforme a los criterios establecidos en el Reglamento. Esa solución habría mantenido abierta la posibilidad de valoración de los compromisos, sin producir los efectos propios de un rechazo.
26. Por el contrario, si el Consejo Directivo entendía que los compromisos no podían ser aprobados, ya sea por la nulidad del acuerdo, por la insuficiencia de las medidas propuestas o por la gravedad de los efectos identificados en el informe técnico, entonces correspondía rechazar la propuesta y ordenar la continuación del procedimiento de instrucción principal desde el punto en que fue suspendido.
27. La resolución, al combinar ambas soluciones, genera una incongruencia entre lo decidido y lo que aparentemente se procura. Por un lado, rechaza el informe de recomendación; por otro, abre la posibilidad de un nuevo apoderamiento sobre la misma materia. Esa construcción afecta la claridad del procedimiento y dificulta que las partes identifiquen con certeza cuál es el verdadero estado procesal del expediente.
28. Esta falta de precisión también compromete la seguridad jurídica. En un procedimiento administrativo sancionador, especialmente cuando se trata de una figura excepcional de terminación convencional, las partes deben conocer con claridad si el incidente de compromiso de cese ha concluido o si permanece abierto por encontrarse pendiente la corrección del informe. La Administración no debe producir decisiones que dejen a los administrados en una zona de indefinición sobre los efectos reales del acto adoptado.
29. Por tales razones, considero que la resolución debió optar por una de dos vías jurídicamente diferenciadas. Si el defecto advertido era subsanable y lo que se pretendía era permitir una nueva valoración de los compromisos, debió ordenarse la modificación o complementación del informe de recomendación, sin rechazarlo. Si, en cambio, la

conclusión era que los compromisos no procedían, entonces el rechazo debía ir acompañado de la orden de continuar el procedimiento de instrucción principal.

30. En consecuencia, la decisión adoptada por la mayoría, aunque comprensible en su propósito de corregir las deficiencias advertidas en el expediente, no guarda plena correspondencia con la consecuencia procesal prevista para el rechazo de los compromisos de cese. Esta falta de correspondencia motiva mi discrepancia, pues genera incertidumbre procedimental y afecta la previsibilidad que debe caracterizar la actuación administrativa.

iii. Sobre la solución aplicable al caso de la especie

31. A partir de lo anterior, entiendo que la solución jurídicamente aplicable al caso de la especie era el rechazo de los compromisos de cese y la continuación del procedimiento de instrucción principal, conforme al régimen previsto para la evaluación de esta figura.

32. El Reglamento de Aplicación de la Ley núm. 42-08 establece que, para evaluar una propuesta de compromiso de cese, la autoridad debe verificar si las medidas ofrecidas resultan idóneas para restablecer el proceso competitivo, revertir los efectos lesivos de la conducta investigada y evidenciar un propósito real de corrección. Esa evaluación no puede agotarse en la forma en que fue instrumentada la propuesta, sino que debe atender a su contenido, suficiencia y eficacia frente al problema de competencia identificado.

33. En igual sentido, el Reglamento para el Sometimiento y Aprobación de Compromisos de Cese exige valorar, entre otros aspectos, si los compromisos resuelven de manera clara e inequívoca los problemas de competencia que motivaron el procedimiento, si pueden implementarse de forma rápida y efectiva, si su vigilancia resulta viable y si es verosímil que la conducta imputada no haya causado una grave afectación al mercado y al bienestar de los consumidores.

34. En el caso concreto, los elementos contenidos en el informe técnico elaborado por el Departamento de Estudios Económicos de ProCompetencia impedían tener por satisfechos esos presupuestos materiales. De su contenido se desprendía que la propuesta sometida no ofrecía una respuesta suficientemente idónea frente a la naturaleza y entidad de las conductas investigadas, razón por la cual la terminación convencional no resultaba procedente.

35. Por tanto, el rechazo de los compromisos de cese encontraba sustento no solo en el vicio de competencia advertido respecto del acuerdo suscrito por la Dirección Ejecutiva, sino, principalmente, en la imposibilidad material de aprobar una terminación convencional cuando los propios elementos técnicos del expediente reflejaban una afectación grave al mercado en el sector de las compras y contrataciones públicas.

36. El rechazo del acuerdo procede no solo por la incompetencia manifiesta de la Dirección Ejecutiva para suscribirlo, sino también porque su objeto (la presunta colusión en

licitaciones públicas) exige una respuesta institucional compatible con la gravedad de la conducta investigada. Los compromisos de cese no deben operar como un mecanismo para clausurar, sin el debido escrutinio material, procedimientos referidos a infracciones de especial lesividad para el interés público.

37. De ahí que, una vez rechazados los compromisos, la consecuencia jurídica aplicable no era habilitar una nueva remisión del expediente al Consejo Directivo, sino ordenar la continuación del procedimiento de instrucción principal desde el punto en que quedó suspendido. Esa es la solución que se corresponde con la naturaleza incidental de los compromisos de cese y con el efecto propio del rechazo previsto en el régimen aplicable.

38. En consecuencia, la decisión debió disponer el rechazo de los compromisos de cese por no superar los criterios materiales exigidos para su aprobación y, por vía de consecuencia, ordenar a la Dirección Ejecutiva continuar con el procedimiento de instrucción principal. Esta solución habría ofrecido una respuesta más clara, coherente con el Reglamento y respetuosa de la seguridad jurídica de las partes involucradas.

iv. Consideraciones adicionales

39. La fundamentación puede profundizar en los criterios de admisibilidad para evitar que el compromiso de cese se convierta en un mecanismo de elusión de responsabilidad o de simple gestión de riesgos por parte de los investigados. En particular, convendría fijar con mayor claridad el momento procesal oportuno para la presentación de estas propuestas, de modo que su admisión responda efectivamente a razones de eficiencia administrativa y no a una actuación tardía cuando la actividad instructora ya se encuentre sustancialmente agotada.

40. Asimismo, la admisibilidad de un acuerdo no debería descansar exclusivamente en medidas de carácter pecuniario, pues ello desnaturalizaría la función correctiva propia del derecho de la competencia. Para que un compromiso resulte atendible, el agente económico debe proponer obligaciones de hacer o no hacer con impacto estructural o conductual verificable en el mercado. Del mismo modo, la autoridad debe ponderar la probabilidad de reincidencia y los antecedentes relevantes del proponente, a fin de valorar si existe una base suficiente de buena fe y confianza legítima para una solución negociada.


41. En cuanto a la transparencia y la protección de terceros, la evaluación de estos acuerdos debe someterse a un juicio riguroso de proporcionalidad. En ese marco, conviene verificar que las medidas correctivas propuestas no resulten inferiores, en términos de eficacia, a los beneficios derivados de la conducta investigada y que sean aptas para restablecer las condiciones de competencia. Asimismo, puede resultar útil incorporar mecanismos de contraste o validación técnica que permitan comprobar la suficiencia real de las soluciones ofrecidas.

Consejo Directivo de Procompetencia
Resolución núm. 001-2026
Voto salvado de la consejera María Elisa Holguín López

42. Desde esta perspectiva, el rechazo del informe en la Resolución 001-2026 no plantea únicamente un problema de competencia formal de la Dirección Ejecutiva, sino también una cuestión de fondo relativa a la coherencia y credibilidad del sistema de defensa de la competencia.

V. Conclusión

En suma, aunque comparto la nulidad del acuerdo suscrito por la Dirección Ejecutiva y el rechazo de los compromisos de cese, entiendo que la decisión debió sustentarse en una motivación más completa y en una consecuencia procesal plenamente coherente con el régimen aplicable. A mi juicio, correspondía declarar la nulidad del acuerdo, examinar materialmente la propuesta a la luz del informe técnico y, en atención a la gravedad de la afectación al mercado, rechazar los compromisos y ordenar la continuación del procedimiento de instrucción principal desde el punto en que fue suspendido.


María Elisa Holguín López
Miembro del Consejo