

LA CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE PRO-COMPETENCIA

Víctor A. León Morel¹

“La Administración es un gigante y por más que se agache será siempre un gigante.”

Otto Mayer.

Resumen: *El artículo 57 de la Ley 42-08 sobre Defensa de la Competencia dispone que la duración máxima del procedimiento administrativo sancionador que inicia en la Dirección Ejecutiva de Pro-Competencia es de 12 meses, plazo en que la Dirección Ejecutiva debe: 1) Instruir y remitir el expediente al Consejo Directivo para su resolución; o 2) Desestimar el proceso de investigación; Una vez transcurrido este plazo sin que se configuren ninguna de las dos actuaciones previas, la ley dispone como sanción la caducidad del procedimiento. La reciente **Resolución 009-2023**, de fecha 13 de octubre de 2023, de la Dirección Ejecutiva de Pro-Competencia dispone, mediante resolución motivada, la ampliación del plazo establecido en el artículo 57. El presente artículo presenta argumentos en contra de lo dispuesto en dicha Resolución, en atención a la tipología de norma que contempla el artículo 57 de la Ley y su contrariedad a los principios del Derecho constitucional administrativo.*

I. Introducción.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, la caducidad es la extinción de un derecho por la expiración de determinado plazo². Esta se produce, en sentido general, ya sea por efecto del transcurso de un periodo establecido por la ley o por las personas, ya sea por la ocurrencia de un hecho determinado y extingue el ejercicio o el goce de un derecho³.

El presidente del Tribunal Constitucional, Napoleón Estevez Lavandier comenta al respecto que la caducidad se encuentra positivizada como sanción de orden público⁴ en el artículo 7 de la Ley 3726 de 1953 sobre Procedimiento de Casación, indicando que “*habrá caducidad del recurso, cuando el recurrente no emplazare al recurrido en el término de treinta días, a contar de la fecha en que fue proveído por el Presidente el auto en que se autoriza el emplazamiento*”, norma que

¹Abogado y profesor universitario, egresado de la Universidad Iberoamericana (UNIBE), Maestría en Práctica Legal de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Maestría en Derecho Constitucional y Libertades Fundamentales, doble titulación por la Universidad Paris 1 Panthéon Sorbonne y el IGLOBAL. Doctorando en Derecho por la Universidad del Externado en Colombia.

² SCJ, 1era Sala, 14 de agosto 2013, núm. 48, B.J. 1233; Criterio reiterado por la sentencia TC/0029/23.

³ SCJ, 1era Sala, 14 de agosto 2013, núm. 48, B.J. 1233.

⁴ SCJ, Cámaras Reunidas, 21 de octubre 2009, núm. 2, B.J. 1187.

aunque se encuentra derogada por la Ley 2-23, esta reproduce la misma sanción en el párrafo II del artículo 20 de la Ley 2-23 de Casación actual.

Al igual que la prescripción, la caducidad procura garantizar la seguridad jurídica, el debido proceso y la tutela judicial efectiva, al no mantener de forma indefinida una determinada obligación o mandato de actuación de parte de los particulares o en este caso de las autoridades.

En el ámbito administrativo, la caducidad administrativa hace alusión, en general, a un modo de extinción anormal de los actos administrativos en razón del incumplimiento por parte del interesado de las obligaciones que aquellos les imponen⁵, así como la extinción de ciertas situaciones activas que están acompañadas de la necesidad de cumplir con determinados deberes, cargas o modalidades originadas por el hecho de no haber observado estos últimos⁶.

En ese tenor, el artículo 57 de la Ley 42-08 sobre defensa de la competencia dispone que *“el plazo máximo de duración de la fase del procedimiento sancionador que tiene lugar por ante la Dirección Ejecutiva será de doce (12) meses, a contar desde el inicio formal del mismo hasta la remisión del expediente al Consejo Directivo. Transcurrido el plazo previsto en este artículo sin que la Dirección Ejecutiva hubiere instruido el expediente y remitido al Consejo Directivo para su resolución, o hubiese acordado su desestimación, se procederá, de oficio o a instancia de cualquier interesado a declarar su caducidad.”*

La **Resolución 009-2023**, de fecha 13 de octubre de 2023, de la Dirección Ejecutiva de Pro-Competencia dispone, mediante resolución motivada, la ampliación del plazo establecido en el artículo 57 por tres meses adicionales, en el marco de un proceso de instrucción, lo cual a nuestro entender, en primer orden, desvirtúa la tipología de norma que consagra dicha norma, y es totalmente contraria a los principios legales y constitucionales que protegen al administrado de interpretaciones arbitrarias de la norma, lo cual desarrollamos a continuación.

II. Críticas en torno a la motivación de la Resolución 009-2023 de la Dirección Ejecutiva de Pro-Competencia.

II.i. El artículo 57 de la Ley 42-08 contiene una regla jurídica, con un mandato imperativo de cumplir o no y con una sanción específica.

En términos generales, la doctrina liderada por Robert Alexy y otros estudiosos del Derecho constitucional han categorizado las normas en dos tipologías principales: **reglas y principios**, que son las que engloban todas las normas dentro de un ordenamiento jurídico⁷. Algunos incluyen los valores, pero la mayoría entiende que al carecer de un valor jurídico, no se tratan de verdaderas normas jurídicas, sino de una especie de principios más abstractos.

Según Alexy, existe una clara distinción entre reglas y principios, las primeras son el derecho positivo, que pueden ser cumplidas o no, mientras que los segundos son mandatos de optimización, que se cumplen en la medida de lo posible.

⁵ Dromi, J., *El acto administrativo*, Instituto de Estudio de la Administración Local, Madrid, 1985, p. 165.

⁶ Soria, D., "La caducidad del acto administrativo", en "AA.VV.", *Acto administrativo y reglamento*, RAP, Buenos Aires, 2002, p. 261.

⁷ ALEXY, Robert, "Teoría de los Derechos Fundamentales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, segunda edición, 2007.

Partiendo de estas dos categorías, nos hacemos la siguiente pregunta retórica:

¿La norma que contiene el artículo 57 de la Ley 42-08 se trata de un principio o una regla?

Entendemos que se trata de una regla, en cuyo caso, puede ser cumplida o no, sin que exista la posibilidad de que la Dirección Ejecutiva pueda interpretar esta norma de otra forma, utilizando fundamentos ajenos a la misma, como excepciones no aplicables al procedimiento administrativo sancionador.

Zagrebelsky resalta que por lo general, las normas legislativas son reglas, mientras que las normas constitucionales sobre derechos y sobre la justicia son predominantemente, principios⁸.

Para el doctrinario italiano Guastini, las reglas deben ser interpretadas a través de su significado literal⁹, totalmente útil y vigente para normas que contengan una disposición clara y precisa sobre algún mandato de actuación, permisión u prohibición, donde se aplica el adagio *in claris non fit interpretatio*¹⁰. Alfonso García Figueroa utiliza un ejemplo muy sencillo cuando nos dice que las reglas nos guían como los carriles de un tren: o los seguimos fielmente o descarrilamos¹¹.

Al respecto, en un reciente artículo publicado por el profesor Eduardo Jorge Prats, denominado jocosamente como “*el control confuso de constitucionalidad*”, en el que comenta que este “*radica no tanto en aplicar la ponderación, que reduce la discrecionalidad y subjetividad del juzgador, sino en ponderar reglas imponderables o efectuar una mala ponderación*”.

Continúa expresando que “*lamentablemente, el problema, lo que he bautizado como el “control confuso de constitucionalidad”, surge cuando los jueces deciden, no tanto ponderar principios, sino más bien evaluar la razonabilidad de los derechos mismos y no de sus límites -por ejemplo, cuando determinan si es razonable el derecho al plazo legalmente establecido para la duración de los procesos- o cuando, ante frente a reglas constitucionales, se decide aplicar un test de ponderación*”¹².

Precisamente, las reglas jurídicas con un contenido preciso son de suma importancia para cualquier ordenamiento jurídico, pues un sistema que solo contenga principios abstractos e indeterminados no contendría elementos mínimos de seguridad jurídica para las personas.

El mandato definitivo que refiere al artículo 57 de la Ley 42-08 tiene un fin protector para el administrado, fijando un límite a la investigación, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador. No pueden los jueces, mucho menos la Administración Pública, desconocer el contenido de la Ley, ni tampoco legislar mediante resoluciones administrativas.

⁸ ZAGREBELSKY, Gustavo, “El derecho dúctil”, Editorial Trotta, 2016.

⁹ GUASTINI, Ricardo, “Interpretar y argumentar”, CEPC, 2014, P. 183.

¹⁰ Néstor Pedro Sagués ha sido un crítico importante a como la Corte Suprema Argentina ha aplicado este tipo de interpretación de manera muy ambigua, ver “*Interpretación constitucional y alquimia constitucional. (El arsenal argumentativo de los Tribunales Supremos)*”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, ISSN 1870-8390, Nº. 1, 2004, págs. 151-170

¹¹ GARCIA FIGUEROA, Alfonso, “Neoconstitucionalismo, derrotabilidad y razón práctica”, editorial Trotta, 2010, P. 188.

¹² <https://acento.com.do/opinion/el-control-confuso-de-constitucionalidad-9258154.html>

II.ii. La extensión del plazo legal previsto en detrimento del administrado vulnera los principios de legalidad, seguridad jurídica, debido proceso, la tutela judicial efectiva y separación de poderes.

De un lado, celebramos la correcta posición de la Dirección Ejecutiva, reiterada en el artículo 6 de la Ley 107-13, de motivar las resoluciones administrativas, sin embargo, no podemos ignorar que la motivación no es suficiente para desconocer los principios y garantías fundamentales consagradas en la Constitución.

A modo de resumen, los argumentos que utiliza la Dirección Ejecutiva es que el plazo establecido en la norma es muy corto, por lo que se justifica su extensión a través de una resolución motivada, citando doctrina extranjera que desde nuestra perspectiva no soportan sus argumentos de manera convincente y que nos recuerdan las palabras del doctor Reynaldo Ramos en aquel célebre librito amarillo, sobre los inconvenientes en “pescar principios”¹³.

El primero de ellos refiere a la distinción entre plazos perentorios y ordenatorios, expresando que el dispuesto en el artículo 57 es ordenatorio. Esto sencillamente que es inconcebible, pues el plazo contenido en el artículo 57 no solo contiene una duración máxima, sino que contiene una sanción precisa (la caducidad), sin contemplar excepciones al mismo, razón por la cual evidentemente estamos ante un plazo perentorio.

Es evidente que el artículo 20 de la Ley 13-07 citado en la Resolución que dispone la posibilidad de que la Administración prorrogue o reduzca los plazos, se refiere exclusivamente a plazos que no contengan una sanción en caso de incumplimiento, es decir, no corresponde su aplicación a procedimientos administrativos sancionadores ni a procedimientos administrativos de leyes sectoriales. En el presente caso y de manera correcta, el legislador previó un plazo y una sanción de caducidad, de manera que no es posible que la Administración amplíe un plazo concretamente definido en la ley sectorial de competencia.

De igual forma, permitir que la Dirección Ejecutiva modifique por vía de una resolución el contenido de una norma de superior jerarquía, de rango legal, agregando excepciones no contempladas en perjuicio del administrado, vulnera los principios y garantías fundamentales de **legalidad, seguridad jurídica, debido proceso, tutela judicial efectiva y separación de poderes**.

En cuanto al **principio de legalidad**, el Tribunal Constitucional ha señalado sobre el particular que es uno de los principios pilares del Estado constitucional de derecho, de la seguridad jurídica, del cual no están exentos los poderes públicos, y que su finalidad es que las personas tengan, de antemano, conocimiento de cómo deben conducirse, qué pueden o no hacer, cuál será la consecuencia de su acción u omisión y a qué se van a enfrentar en caso de no actuar conforme a un determinado precepto legal, pues la ley, al acordar una pena, tiene como propósito evitar lesiones de derecho, por acogerse la amenaza que entraña el anunciado castigo¹⁴.

A esos fines, la Constitución dominicana ha dispuesto de manera correcta en su artículo 139 al expresar que “*Los tribunales controlarán la legalidad de la actuación de la Administración*”

¹³ RAMOS, Reynaldo, “*Pasado y presente de las Leyes 834 y 845 del 15 de julio de 1978: una sorpresiva reforma para una larga andadura en el proceso civil dominicano*”, Santo Domingo, 2022.

¹⁴ Ver sentencias **TC/0200/13**, del siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013) y **TC/0344/14**, del veintitrés (23) de diciembre de dos mil catorce (2014).

Pública”, para casos como el presente donde la Administración actúa en contra de lo que establece el artículo 57 de la Ley.

De igual forma, la Ley 107-13 define el **principio de juridicidad**, en cuya virtud toda la actuación administrativa se somete plenamente al ordenamiento jurídico del Estado¹⁵ y el **Principio de ejercicio normativo del poder**: En cuya virtud la Administración Pública ejercerá sus competencias y potestades dentro del marco de lo que la ley les haya atribuido, y de acuerdo con la finalidad para la que se otorga esa competencia o potestad, sin incurrir en abuso o desviación de poder, con respeto y observancia objetiva de los intereses generales.

Otra sentencia importante que se refiere al principio de legalidad es la **TC/0075/16**, que establece lo siguiente:

“El principio de legalidad es una condición básica del Estado de derecho. Es una exigencia de seguridad jurídica, y una garantía individual. La formulación clásica del principio de legalidad penal corresponde a Feuerbach, que lo enunció mediante el aforismo “nullum crimen, nulla poena sine lege”, y lo fundamentó en la teoría de la pena, como coacción psíquica (prevención general). Para él, como apunta Vives Antón, toda pena jurídica pronunciada por el Estado es consecuencia de una ley fundada en la necesidad de conservar los derechos exteriores y que contiene la amenaza de un mal sensible frente a una lesión al derecho. Y no puede ser sino consecuencia de una ley, puesto que el fin de la amenaza penal es evitar las lesiones del derecho por medio de la intimidación de todos aquellos que podrían cometer tales lesiones, y mal podría intimidar a la generalidad una amenaza penal que no se hallase, clara y públicamente, establecida por medio de la ley”.

La sentencia **TC/0920/18** expresa lo siguiente en cuanto al principio de legalidad:

*II. En efecto, el principio de legalidad materializa el debido proceso, pero además garantiza que, en la configuración del Estado de derecho, se fortalezca la seguridad jurídica en aras de que las personas sepan cómo deben actuar y la respuesta estatal a sus conductas antisociales, así como garantiza libertad a los que no violan la ley y asegura que los que sí la violan sean sancionados con penas previamente definidas por el legislador, que no de manera **arbitraria**.*

fff. El principio de legalidad es uno de los pilares de un Estado Social y Constitucional de Derecho, y ejerce una importantísima función en favor de las personas justiciables, en la medida en que impone límites a la potestad punitiva - ius puniendi- del Estado.

¹⁵ Artículos 3.1 y 3.10 de la Ley 107-13.

Sobre la correlación que debe existir entre la actuación administrativa y su habilitación legislativa, este tribunal constitucional ha señalado en su Sentencia **TC/0267/15** que:

12.6. (...) la necesaria dependencia de las actuaciones de la Administración respecto al derecho (resumida por la máxima quae non sunt permissae prohibita intelliguntur) implica que la validez de toda acción administrativa concreta se encuentra supeditada al respeto de la normatividad.

Por tanto, la sujeción de la Administración al principio de legalidad determina la legitimidad de sus actuaciones. Cabe afirmar, en consecuencia, que el principio de legalidad de la Administración opera como un manto legal, de modo que estas últimas solo resultan legítimas cuando cuentan previamente con dicha cobertura

z. El principio de legalidad de la Administración constituye una de las principales conquistas del Estado social y democrático de derecho, ya que éste constituye una salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos, en razón de que a través del mismo se le garantiza que los ciudadanos sepan, anticipadamente, cuáles actuaciones les están permitidas a la Administración. Por eso es natural que nuestra Constitución lo incorpore de manera expresa.

w. En ese orden, nos permitimos señalar que el fundamento de la legalidad de las actuaciones de la Administración está contenida en nuestra Carta Magna en su artículo 138, el cual propugna por el sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico del Estado.

*x. De esa disposición constitucional se desprende el hecho de que la sumisión de las actuaciones administrativas a la ley y al derecho debe ser plena, es decir, cabal, completa y sin excepciones. Con ello, la Constitución **ha querido excluir la legitimidad de cualquier actuación administrativa contra legem y contra ius,** puesto que el Estado de derecho conlleva el sometimiento de los poderes públicos al ordenamiento, norma que obviamente incluye a la Administración. En este sentido, conviene tener presente que el principio de legalidad de la Administración resulta consustancial al Estado de derecho.*

Es evidente que la Constitución ha fijado límites en la actuación de la Administración, a fines de que sus actuaciones, especialmente en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, no sea realizada al margen de la ley, sin cobertura legal o peor aun en el presente caso, contrario a lo que establece la propia ley.

De igual forma entendemos que un análisis aislado de una norma va a conducir necesariamente a un razonamiento aislado. Por esta razón, la Presidente de Pro-Competencia comenta en un artículo recién publicado que las reglas de cómputo e interpretación de plazos contempladas en el artículo 20 de la Ley No. 107-13, aplican al quehacer de la Dirección Ejecutiva en el cómputo y administración de los plazos de investigación y de realización de diligencias de instrucción probatoria¹⁶.

¹⁶ VÁSQUEZ, María Elena, "Libro décimo aniversario de la Ley No. 107-13", "La aplicación de la Ley núm. 107-13 en los procesos administrativos de Procompetencia", 2024, p. 713.

Sin embargo, este argumento es incorrecto, pues partiendo de un análisis sistemático de la Ley 107-13, se puede verificar claramente que el artículo 20 se encuentra en el Título Cuarto, Capítulo Primero, donde el legislador precisa una distinción interesante respecto a los procedimientos administrativos sancionadores o los contemplados en leyes sectoriales.

En el párrafo II del artículo 15 se establece que: *“Las normas de este capítulo tienen carácter supletorio de las disposiciones de la presente ley que se refieren al procedimiento sancionador y del procedimiento de recurso administrativo”*, aplicables en materia de dudas o vacíos legales, sin embargo en el presente caso no procede aplicar un procedimiento supletorio ya que la norma especial ha regulado de manera precisa el plazo y la sanción aplicable. Es decir, la supletoriedad del artículo 20 de la Ley 107-13 no tiene aplicación en lo que respecta al plazo de la investigación y su consecuente sanción contemplada en el artículo 57 de la Ley 42-08, pues dicha norma no contempla ambigüedad, oscuridad, ni duda en su aplicación.

Así lo entiende correctamente el licenciado Sigmund Freund Mena, al comentar dicha norma, precisando lo siguiente:

“Debido a su naturaleza, el procedimiento sancionador posee elementos distintos al procedimiento administrativo previsto en el presente artículo. Elementos como el trámite de audiencia, el derecho de defensa, las etapas conclusivas del proceso y la prueba son condiciones imprescindibles en el procedimiento sancionador, las cuáles deben ser descritas de manera específicas en el mismo y por tanto diferenciarse de aquellas que el presente artículo enumera. Es, por tal razón, que el legislador ha identificado claramente que el procedimiento sancionador se rige por sus propias normas y el procedimiento administrativo común lo suple en aquellos aspectos que la ley lo requiera¹⁷.”

En cuanto al **principio de seguridad jurídica**, constituye una de las garantías constitucionales más importantes en cualquier Estado de Derecho. El artículo 3.8 de la Ley 107-13, refiere al **Principio de seguridad jurídica, de previsibilidad y certeza normativa**: por los cuales la Administración se somete al derecho vigente en cada momento, sin que pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas y criterios administrativos.

En el caso de la Resolución comentada, se argumenta que siempre y cuando la Dirección Ejecutiva emita un acto administrativo motivado puede prorrogar los plazos, desconociendo la sanción dispuesta por el legislador. Imaginemos que, en caso de ser cierto lo anterior, la Dirección Ejecutiva decida prorrogar indefinidamente un procedimiento administrativo sancionador, como puede defenderse el administrado, sin tener ninguna certeza del procedimiento aplicable, que puede ser el que contempla la Ley o el que decida aplicar la Administración de forma discrecional.

Entendemos que la inobservancia del artículo 57 de la Ley 42-08 genera un estado de inseguridad jurídica insostenible para cualquier Estado Social y Democrático de Derecho.

Una de las sentencias más relevantes en cuanto a la seguridad jurídica es la **TC/0100/13**, que definió dicho principio como:

¹⁷ FREUND MENA, Sigmund, “Ley No. 107-13 (comentada y anotada), República Dominicana, 2016, comentario al artículo 15 de la Ley, p. 332.

...un principio jurídico general consustancial a todo Estado de Derecho, que se erige en garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que asegura la previsibilidad respecto de los actos de los poderes públicos, delimitando sus facultades y deberes. Es la certeza que tienen los individuos que integran una sociedad acerca de cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que el capricho, torpeza o la arbitrariedad de sus autoridades puedan causarles perjuicios (...).

Entonces, nos preguntamos **¿qué certeza puede tener una persona investigada ante un procedimiento administrativo sancionador sobre el procedimiento aplicable cuando la Administración decide “inventar”, de manera infundada, un procedimiento distinto y contrario a la ley?**

La reglamentación del procedimiento administrativo sancionador de investigación y su sanción de forma detallada por el legislador tiene una razón de ser esencial, pues permitir que la Administración sea quien decida de manera discrecional cuando aplicar la sanción o cuando prorrogar, sería darle un poder inmesurable para que estos jueguen con las garantías procesales esenciales de cualquier Estado de Derecho.

La decisión adoptada en la **Resolución 009-2023** de la Dirección Ejecutiva constituye un atentado grave en contra de la seguridad jurídica al legislar mediante un acto administrativo una excepción no contemplada en la norma especial, que delimita su procedimiento y campo de actuación, en detrimento de las garantías de los administrados.

En cuanto al debido proceso y la tutela judicial efectiva, la Administración tiene un límite material frente a estas garantías constitucionales de cumplir con el procedimiento establecido en la Ley 42-08, que contempla claramente el plazo de la investigación y la sanción en caso de incumplimiento.

22. Principio de debido proceso: Las actuaciones administrativas se realizarán de acuerdo con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y las leyes, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

El **principio de Separación de Poderes** encuentra su fundamento constitucional en el Artículo 4 de nuestra Constitución, expresando lo siguiente:

El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.

La Sentencia **TC/0001/15**, del veintiocho (28) de enero de dos mil quince (2015), describe en que consiste el principio de separación de poderes y su importancia para nuestro Estado de Derecho, afirmando lo siguiente:

L]a no intromisión, la no dependencia, y la no subordinación de cualquiera de los órganos o poderes con respecto a los otros. “La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no solo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que prescribe” (Suprema Corte de Justicia de México. Tesis jurisprudencial P./J. 81/2004 del 31 de agosto de 2004). Estos tres conceptos son en realidad grados de uno mismo. Así, toda subordinación (grado superior) implica dependencia (grado intermedio) y ésta, a su vez, implica intromisión (grado inferior); en cambio, la intromisión excluye a la dependencia, dado que esta última es más rica en características que la primera, y, por la misma razón, la dependencia excluye la subordinación¹⁸.

*11.10.6. La exigencia de un sistema de equilibrios y distribución del poder con impetuosas prohibiciones como las antedichas —en nuestro ordenamiento jurídico actual— supone un requisito insoslayable para la subsistencia de la libertad dentro del Estado social y democrático de derecho proclamado por el artículo 7 de la Constitución dominicana; **toda vez que separando estas funciones básicas del Estado, con límites recíprocos y sin intromisiones innecesarias, es que puede concretizarse la garantía de las prerrogativas —derechos y libertades fundamentales— constitucionalmente reconocidas y conseguirse un palpable margen de restricción al poder para prevenir arbitrariedades e ilegalidades en su ejercicio.***

El legislador delimita el marco de actuación de la Administración, razón por la cual no corresponde a ésta legislar mediante actos administrativos, primero, porque se trata de una facultad exclusiva del Congreso Nacional, y segundo, porque los actos administrativos se encuentran subordinados a lo establecido en la Ley y la Constitución.

La Resolución de la Dirección Ejecutiva también desconoce el principio de presunción de constitucionalidad de la ley desarrollado por el Tribunal Constitucional que dispone que *una ley*

¹⁸ Reafirmado por el precedente contenido en la sentencia **TC/0044/22**.

*es constitucional hasta tanto el órgano encargado del control de la constitucionalidad se pronuncie en sentido contrario*¹⁹.

En otra sentencia importante, el Tribunal Constitucional precisa que la presunción de constitucionalidad constituye una garantía indispensable para el adecuado funcionamiento del sistema de democracia representativa, en el cual la soberanía popular se ejerce a través del legislador²⁰.

En el presente caso, el legislador reguló de manera detallada el plazo para la investigación correspondiente, así como la sanción en caso de no concluir la misma, sin establecer facultades de prórrogas al órgano investigador, pues como ya hemos precisado, el artículo 20 de la Ley 107-13 no es aplicable a este procedimiento administrativo sancionador llevado a cabo por la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor, pues no existe una laguna normativa o axiológica en el artículo 57 que justifique la aplicación del procedimiento supletorio, conforme lo dispone el párrafo II del artículo 15 de dicha Ley.

III. Conclusiones.

Recientemente fue publicado el documento denominado como “exámenes inter pares sobre el derecho y política de competencia: RD. OCDE y BID- 2024”, *donde una de las recomendaciones claves fue “Aumentar la limitación temporal para llevar a cabo las investigaciones o permitir más flexibilidad en cuanto a la ampliación o suspensión de los plazos de investigación*²¹.”

El informe dispone, de forma clara y contundente, que no existe la posibilidad de prorrogar el plazo establecido en el artículo 57:

En la República Dominicana, este plazo es de 12 meses, lo que significa que el derecho a perseguir los delitos (y por tanto a imponer sanciones) expira si la Dirección Ejecutiva tarda más de 12 meses en concluir la investigación. Este plazo de 12 meses tan solo puede suspenderse en dos circunstancias:

i) si las partes se han opuesto a la participación del Director Ejecutivo o de un miembro del Consejo Directivo por los motivos establecidos en el Código Procesal Penal (por ejemplo, presunta condena penal o negligencia en el desempeño de sus funciones); o

ii) si los presuntos infractores se niegan a responder a un requerimiento de la Dirección Ejecutiva, siempre que se hayan agotado todos los procedimientos judiciales.

Estamos de acuerdo con dicho informe, debido a que el plazo de investigación debe ser ampliado a fines de adecuar la normativa a otros modelos comparables, y dar a la Dirección Ejecutiva un tiempo prudente y razonable para concluir investigaciones que resultan complejas. Sin embargo,

¹⁹ **TC/0274/13.**

²⁰ **TC/0567/19.**

²¹ Exámenes inter pares sobre el derecho y política de competencia: RD. OCDE y BID- 2024, disponible en línea en: https://procompetencia.gob.do/wpfd_file/informe-examen-interpares/

cualquier modificación al plazo de investigación, ya sea aumentar el mismo o permitir que la Dirección Ejecutiva prorrogue el plazo por un tiempo determinado, debe ser precedida de una reforma legislativa, ya que ningún acto administrativo puede modificar la Ley.

En conclusión, bajo nuestro ordenamiento actual la caducidad en el procedimiento sancionador de Pro-Competencia debe cumplir estrictamente con lo dispuesto en el artículo 57, sin que pueda existir la facultad de prorrogar dicho plazo perentorio, ya que como hemos indicado, primero, la norma consagrada se constituye como una regla que puede ser cumplida o no, sin que el legislador haya otorgado la posibilidad de prorrogar los plazos en este tipo de procesos y segundo porque vulneraría los principios y garantías fundamentales de legalidad, seguridad jurídica, debido proceso, tutela judicial efectiva y separación de poderes.