

“Año del Fomento de las Exportaciones”

PR-IN-2018-0763

- A** : **Señor Miguel Ángel Jazmín**
: Presidente de la Comisión de Telecomunicaciones de la Cámara de Diputados
- DE** : La Comisión Nacional de Defensa de la Competencia
(PRO-COMPETENCIA)
- ASUNTO** : Observaciones al Anteproyecto de Ley que dispone la Regulación a Servicios Telefónicos
- FECHA** : 24 de julio de 2018

La **COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA** (en lo adelante, **“PRO-COMPETENCIA”**), entidad estatal descentralizada, organizada y regida a tenor de la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08, con su domicilio en el edificio marcado con el núm. 33 de la Calle Caonabo del sector Gascue, de la ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional; debidamente representada la Presidente del Consejo Directivo de esta Comisión, licenciada **YOLANDA MARTINEZ Z.**, tiene a bien exponer la presente opinión en el marco del conocimiento del “Anteproyecto de Ley que dispone la Regulación a Servicios Telefónicos” que conoce la Comisión de Telecomunicaciones de la Cámara de Diputados de la República Dominicana.

I. ANTECEDENTES

En fecha 14 de marzo de 2018, el Senado de la República Dominicana aprobó el “Anteproyecto de Ley que dispone la Regulación a Servicios Telefónicos”, iniciativa presentada por el Senador de la provincia de Pedernales, Sr. Dionis Sánchez Carrasco.

En la actualidad, la Cámara de Diputados de la República Dominicana, conoce a través de su Comisión de Telecomunicaciones dicho anteproyecto de ley, por lo que **PRO-COMPETENCIA** remite el presente informe-opinión a los fines de que sea objeto de consideración por parte de los honorables diputados que la conforman.

II. OBJETO.-

El presente informe-opinión tiene como objetivo analizar las implicaciones del “Anteproyecto de Ley que dispone la Regulación a Servicios Telefónicos”, y plantear las consideraciones o recomendaciones que se

“Año del Fomento de las Exportaciones”

consideren oportunas para la actualización de la norma.

La interposición de la presente opinión por parte de **PRO-COMPETENCIA** se fundamenta en las disposiciones del Artículo 14 de la Ley General de Defensa a la Competencia, núm. 42-08 de fecha 25 de enero de 2008, que otorga la potestad a **PRO-COMPETENCIA** de revisar actos jurídicos estatales, como son leyes, reglamentos, ordenanzas, normas, resoluciones y demás actos jurídicos, emanados de los poderes públicos, cuyo objeto o efecto pudiera limitar o restringir el derecho a la libre empresa y la competencia efectiva.

La Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08, le otorga facultad a **PRO-COMPETENCIA** para tomar acciones frente a situaciones en que las condiciones de competencia en un mercado pueden verse restringidas o limitadas y analizar la forma en la que se puede generar un ambiente más competitivo para alcanzar eficiencia económica y mayor bienestar general para los consumidores.

En virtud de lo anterior, **PRO-COMPETENCIA** está facultada para intervenir y manifestar su opinión y consideraciones frente a normativas que pudieran redundar en perjuicio de la competencia.

III. VALORACIÓN. –

En razón de lo anteriormente expuesto, nos permitimos hacer algunas puntualizaciones relacionadas con el “Anteproyecto de Ley que dispone la Regulación a Servicios Telefónicos”, en especial lo relacionado a los temas de Balance Transferible de Minutos (Rollover), Suspensión de Servicios, Reconexión y Faltas.

a) Balance Transferible de Minutos (Rollover)

i) Sobre el artículo 3 “Minutos pagados y no consumidos”

El anteproyecto contempla que “Al momento de acordar una contratación para la adquisición de un servicio prepago, con una prestadora de servicio de telecomunicaciones, queda establecido que los minutos contratados y pagados por el cliente o usuario y que no hayan sido consumidos, serán traspasados y acumulados al mes siguiente.”

Es así como, la redacción del anteproyecto de Ley parece ser aplicable de manera exclusiva a “servicios prepagos”. Sin embargo, consideramos necesario, que sea aclarado si se trata de un uso equivocado del término “servicios prepagos”, pudiendo distinguirse en el alcance del anteproyecto ciertas disposiciones propias de servicios contratados en las distintas modalidades de contrataciones posibles.

A estos fines, y en observación del Principio de Igualdad que se impone a la prestación de los servicios de telecomunicaciones¹ sometemos a la consideración de esa Comisión la revisión y ajuste del alcance del

¹ Artículo. 1- Definiciones de la ley, Ley General de Telecomunicaciones No. 153-98 del 27 de mayo de 1998.

“Año del Fomento de las Exportaciones”

anteproyecto de ley para incluir las modalidades de contratación post-pago e híbridos y de esta manera ampliar la base de los consumidores que puedan ser beneficiados con el Rollover de los minutos pagados o asignados a su plan que no sean consumidos en el periodo de consumo o facturación, según aplicare.

Consideramos oportuno hacer referencia a la reciente entrada en vigencia plena de la Resolución núm. CD-062-17 del Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), de fecha 25 de octubre de 2017, que aprueba el *“Reglamento Sobre Los Derechos Y Obligaciones De Los Usuarios Y Prestadoras De Servicios Públicos De Telecomunicaciones del INDOTEL”* (en lo adelante, el Reglamento de INDOTEL)². Dicha normativa es el resultado de un proceso de consulta pública ejecutado por el órgano regulador de los servicios públicos de telecomunicaciones en ejercicio de sus facultades legales para *“elaborar reglamentos de alcance general y dictar normas de alcance particular”*, que registra una activa participación de los agentes económicos prestadores de los servicios de telecomunicaciones de voz y datos.

Apreciamos como una conquista de los consumidores que el alcance de dicha reglamentación relativa al Rollover incluya no solo los minutos de voz no consumidos, sino también los servicios de mensajes y datos móviles. En este orden de ideas, la limitación del alcance del anteproyecto de ley eventualmente representaría una desmejora la situación de los usuarios en contraste con la reglamentación sectorial.

Igualmente, hemos podido apreciar que en el anteproyecto de ley no han sido consideradas las particularidades técnicas, operativas y comerciales de los servicios de telecomunicaciones establecidas como prácticas generalizadas en el mercado nacional e internacional. Esto queda en manifiesto, en primer término, con la referencia a *“servicios prepagos”* en el artículo 1 de la iniciativa legislativa; así como, en la falta de distinción en la modalidad del tipo de servicio ofertado y los planes comerciales de servicios de telefonía contratados por los usuarios para satisfacer sus necesidades de comunicación de acuerdo a sus propias condiciones e intereses.

La relevancia de tomar en consideración las condiciones de prestación y comercialización de los diversos servicios de telecomunicaciones radica en el hecho de que debido a las particularidades de los mismos, la configuración de los mismos en los sistemas de las prestadoras para fines de conexión, trasmisión y facturación son diferentes para las diversas modalidades de servicio. Por lo que la transferencia de un balance de minutos de voz de un servicio post pago, se realiza en base a un proceso diferente a los minutos comprados en la modalidad de recargas virtuales, por dar un ejemplo práctico. De ahí, que la reglamentación sectorial haya establecido disposiciones especiales aplicables a cada tipo de servicio.³

En este orden ideas, hacemos referencia a las previsiones del Reglamento del INDOTEL que aborda con un nivel de especificidad las condiciones para la aplicación del beneficio del Rollover, que garantiza la ejecución efectiva en términos operativos.

² Art. 7., Párrafo: Los saldos promocionales, no estarán sujetos a las disposiciones generales de este artículo, sino a lo que establezcan las políticas de la promoción.

³ Art. 7 Resolución CD-062-17

“Año del Fomento de las Exportaciones”

ii. Sobre el artículo 4 “Plazo para el cúmulo de minutos”.

De igual forma, el anteproyecto propone en este artículo 4 que *“los minutos que no hayan sido consumidos y que hayan sido pagados, se acumularán hasta por un tiempo de seis meses. Párrafo: Si transcurrido el plazo de los seis meses y los minutos no han sido consumidos, se considerarán automáticamente como expirados.”*

En este sentido, el plazo de seis meses otorgado exclusivamente sobre los minutos no consumidos que propone la iniciativa legislativa que comentamos duplica el otorgado por el Reglamento del INDOTEL, el cual es el resultado de un proceso de vista pública consensuado por el órgano regulador con los agentes económicos del sistema en que se ponderaron múltiples elementos para fundamentar el plazo de 3 meses para el consumo de los balances transferidos por efecto de Rollover.

Consideramos conveniente la revisión del plazo del anteproyecto de ley, ya que en ausencia de fundamentos objetivos, se recomienda mantener una coherencia con el ordenamiento del regulador para resguardo de la seguridad jurídica en dicho sector.

b) Suspensión del servicio y Reconexión

En cuanto a la suspensión del servicio, el artículo 7 del anteproyecto de la ley dispone *“que los servicios de telefonías que fueren suspendidos, por las prestadoras de servicios, sea porque el usuario así lo entienda de manera temporal, sea por falta de pago, o por cualquier otra circunstancia, no se les podrá seguir facturando el tiempo que se mantenga el servicio suspendido.”*

Es menester precisar, que con la entrada en vigencia del Reglamento del INDOTEL se homogenizó el tratamiento de las suspensiones de servicio por parte de las prestadoras de servicio; que dispone que *“Durante la suspensión temporal del servicio, la prestadora podrá aplicar un cargo mensual que le permita recuperar los costos fijos de mantener la línea activa, este deberá ser menor a la renta base del servicio contratado, sin perjuicio del derecho de la prestadora a perseguir el cobro de deudas pendientes”*.⁴ Por lo que en la actualidad, una vez suspendido un servicio de telecomunicaciones de voz contratado en la modalidad con factura, las prestadoras no continúan facturando la totalidad de la renta mensual pactada, sino una proporción que le permitan cubrir los costos fijos necesarios para solventar el mantenimiento de la línea.

Entendemos, que resulta prudente debido al costo que implica para las empresas el mantenimiento de los servicios suspendidos que el anteproyecto de ley sea revisado y actualizado en función de los cambios operados por la entrada en vigencia del Reglamento del INDOTEL.

⁴ Artículo 25.3

“Año del Fomento de las Exportaciones”

Asimismo, el proyecto no parece limitar el tiempo al que las prestadoras o el usuario puedan disponer la suspensión del servicio. Por lo que, sería provechoso establecer que en cuanto al tiempo, así como la definición de suspensión parcial o total, los requerimientos de reestablecer el servicio suspendido por falta de pago y demás cuestiones no respondidas por el anteproyecto, entre otros será normado por la regulación del INDOTEL que en la actualidad lo regula para evitar confusión.

En lo concerniente a la exoneración de pago por concepto de reconexión de los servicios que plantea el Párrafo del Artículo 7 del anteproyecto de ley, somos de la opinión que esta disposición se aleja del principio rector de la racionalidad lo anterior en consideración de que el pago de dichos valores constituye compensación a cargo del usuario que ha incurrido en una falta de sus obligaciones económicas con la prestadora, para solventar los gastos incurridos por esta última en cumplimiento de obligaciones regulatorias de continuidad de servicio (llamadas entrantes) que podrían generar gastos por concepto de reconexión y latencia de una línea suspendida.

En sentido general, la exoneración del pago de una proporción de la renta mensual o de una tasa por concepto de reconexión, podría implicar violaciones al derecho de libre empresa de las operadoras, debido a que genera:

- a) desbalance en la relación contractual entre las partes ya que la reconexión supone el incumplimiento a una obligación de pago por parte del usuario.
- b) las empresas incurren en un gasto operativo en el proceso administrativo de la reconexión (back-office)
- c) las líneas suspendidas mantienen la capacidad de recepción de llamadas, lo cual tiene un costo.

En este sentido, estimamos no procede la gratuidad total de estos conceptos, sin la consideración de los costos de mantenimiento de las prestadoras.

c) Faltas

El anteproyecto de ley establece en su artículo 10 y el Párrafo adjunto que se considerarán *faltas muy graves*⁵, aquellas cometidas por las prestadoras de servicios telefónicos en relación a las siguientes acciones:

- 1- El no traspaso de minutos pagados y no consumidos;
- 2- La facturación de llamadas de las prestadoras de servicios al usuario receptor;
- 3- La facturación de los servicios de telefonía mientras estén suspendidos;
- 4- La facturación por la reconexión de servicios.

En este sentido, cabe repasar para fines de contexto algunas de las faltas muy graves contempladas en la Ley General de las Telecomunicaciones, a saber: *“a) La realización de prácticas restrictivas a la*

⁵ “Muy graves” conforme a lo establecido en la Ley General de Telecomunicaciones

“Año del Fomento de las Exportaciones”

competencia; b) El uso indebido de los recursos de la CDT; c) La utilización de potencias de emisión notoriamente superiores a las autorizadas; d) La prestación de servicios de telecomunicaciones sin la correspondiente concesión, licencia o inscripción; e) Dar facilidades a terceros para que presten servicios de telecomunicaciones sin la correspondiente concesión, licencia o inscripción; f) La producción deliberada de interferencias definidas como perjudiciales de acuerdo a las normas y estándares internacionales; g) La producción de interferencias definidas como perjudiciales de acuerdo a las reglas y normas internacionales, cuando provenga de la utilización del dominio público radioeléctrico sin la correspondiente licencia o del uso de frecuencias distintas de las autorizadas; h) El uso de una red pública de telecomunicaciones sin el pago correspondiente a la empresa concesionaria titular de dicha red; i) La negativa, obstrucción o resistencia a las inspecciones administrativas que deba realizar el órgano regulador o a la entrega de la información solicitada por el mismo; j) La interceptación sin autorización de las telecomunicaciones no destinadas al público en general...” entre otras.

En la actualidad, acorde con la precitada Ley se considera como una falta grave, “*El cobro a clientes o usuarios por servicios no prestados*”, falta que puede asemejarse a las sancionadas por el anteproyecto de ley; reservando la calificación de “faltas muy graves” y de mayor sanción administrativa a aquellas prácticas o conductas tipificadas por la Ley 153-98 que suponen una afectación al mercado general y usos no autorizados del espectro radioeléctrico. Por lo que, consideramos que la calificación de las faltas relacionadas con la ejecución de las disposiciones de este proyecto de ley no se acoge al principio de proporcionalidad.

IV. CONCLUSIÓN. –

Atendiendo a las implicaciones y necesidad de definir las reglas del mercado con claridad y estímulo a la competencia, donde se beneficien tanto los agentes económicos como los consumidores, esta **Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA)** respetuosamente somete a su consideración rendir un informe desfavorable respecto del “Anteproyecto de Ley que dispone la Regulación a Servicios Telefónicos” en consideración de que las condiciones de prestación de los servicios de telecomunicaciones que se consignan bajo su alcance han sido debidamente atendidas mediante la implementación de regulación especial en virtud de la Resolución núm. CD-062-17 del Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), de fecha 25 de octubre de 2017, que aprueba el “*Reglamento sobre los Derechos y Obligaciones de los Usuarios y Prestadoras de Servicios Públicos de Telecomunicaciones del INDOTEL*”.

La citada pieza reglamentaria es resultante de un proceso de consulta pública ejecutado acorde a las disposiciones del artículo 31 de la Ley sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, No. 107-13 que establece como principios del procedimiento aplicable para la elaboración de reglamentos; el literal “b” del Artículo 84 de la Ley General de Telecomunicaciones No. 153-98 que condiciona el ejercicio de la facultad reglamentaria del INDOTEL a la convocatoria a un proceso consultivo público; y el artículo 23 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, No. 200-04 que expresamente impone a la Administración Pública la

“Año del Fomento de las Exportaciones”

obligación de publicar a través de medios oficiales o privados de amplia difusión, incluyendo medios o mecanismos electrónicos y con suficiente antelación a la fecha de su expedición, los proyectos de regulaciones que pretendan adoptar mediante reglamento o actos de carácter general, relacionadas con requisitos o formalidades que rigen las relaciones entre los particulares y la administración o que se exigen a las personas para el ejercicio de sus derechos y actividades.

No obstante, en caso de que nuestro planteamiento no sea acogido por esa comisión especial de la Cámara de Diputados, con el propósito de ajustar la iniciativa legislativa objeto de comentarios con la incorporación de medidas alineadas con las mejores prácticas de la industria a los fines de promover la libre y efectiva competencia en el sector de las telecomunicaciones, como garantía del beneficio de los usuarios de dichos servicios públicos, en las siguientes líneas compartimos algunas recomendaciones puntuales:

1. Que sea verificado en el anteproyecto el uso de servicios “Prepago” con el fin de no excluir otros tipos de servicios que puedan ser beneficiados con el Rollover para el consumidor.
2. Que sea mantenido el plazo de tres meses contemplado en el Reglamento del INDOTEL para el cúmulo de minutos no consumidos y acumulados, conforme a las prácticas del mercado actual y el Reglamento del órgano regulador.
3. Que debido a que los cargos por reconexión y latencia de una línea suspendida conllevan costos de carácter económico fijos, distinguir en el anteproyecto estos costos de los generados en la facturación mensual y de otras modalidades de servicios ofertados, no eliminando la facultad de cobrar estos costos a las Prestadoras, ya que podrían implicar violaciones al derecho de libre empresa de las mismas;
4. Que la calificación de las faltas relacionadas con la ejecución de las disposiciones de este proyecto de ley no se acoge al principio de proporcionalidad, debido a que las mismas acorde con la Ley General de Telecomunicaciones no deberían ser estipuladas como faltas “muy graves”, a razón que no generan una afectación general del mercado o a la seguridad de la red pública conmutada.

Finalmente, nos reiteramos en la disposición de acompañarlos en el proceso de elaboración de sus normas conforme lo establecido en el citado artículo 14 de la Ley núm. 42-08, con el objetivo de propiciar un Estado de competencia efectiva que genere beneficio y valor a favor de los consumidores.

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