

2024 SEP 12 P 3:40

Santo Domingo de Guzmán, D. N.
12 de septiembre de 2024

Señora
Julissa Cruz
Directora Ejecutiva
Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL)
Av. Abraham Lincoln 962, Santo Domingo, Distrito Nacional, R.D.
Ciudad.-

RECIBIDO
Abraham Chelas

Asunto: Respuesta solicitud de opinión sobre el proyecto de Reglamento para la reventa de servicios públicos de telecomunicaciones.

Distinguida directora:

1. Nos referimos al "Proyecto de Reglamento para la reventa de servicios públicos de telecomunicaciones" (a ser referido en lo adelante como el "proyecto" o por su nombre completo), que fue remitido por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (en lo adelante "INDOTEL") a la **Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PROCOMPETENCIA)** en fecha 27 de junio del 2024, mediante comunicación núm. DE-0001874-24¹.
2. En primer lugar, agradecemos la iniciativa del **INDOTEL** de remitir a **PROCOMPETENCIA** el proyecto de dicho reglamento para fines de revisión y comentarios, previo a su implementación. En efecto, el artículo 14 de la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08² (en adelante la "Ley 42-08"), y el artículo 12 de su Reglamento de Aplicación núm. 252-20³

¹ Comunicación identificada con el número de recepción interna C-370-2024, de fecha 27 de junio de 2024, contentiva de "Proceso de consulta pública para dictar el Reglamento para la reventa de servicios públicos de telecomunicaciones.

² Artículo 14 de la Ley 42-08: "De la revisión de actos jurídicos estatales contrarios a la libre competencia. Sin menoscabo de las facultades otorgadas a otras entidades públicas, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia podrá dirigir un informe público a la autoridad respectiva, sugiriendo la adopción de las medidas correctivas sobre los posibles efectos contrarios a la competencia, de las leyes, reglamentos, ordenanzas, normas, resoluciones y demás actos jurídicos emanados de los poderes públicos, cuyo objeto o efecto, inmediato o mediato, sea limitar o menoscabar arbitrariamente la libre empresa, obstaculizando la competencia."

³ Artículo 12. Revisión de actos jurídicos estatales y ayudas estatales. Para el cumplimiento de los artículos 14 y 15 de la Ley, PROCOMPETENCIA podrá revisar los actos jurídicos y ayudas estatales para determinar si tienen o pudiesen tener el efecto de restringir u obstaculizar la libre y leal competencia, así como dirigir a los entes y órganos, en caso de ser necesario, informes de

otorgan a **PRO-COMPETENCIA** la facultad de revisar los actos jurídicos emanados de entidades estatales, para determinar si tienen o pudiesen tener el efecto de restringir u obstaculizar la libre competencia. De ser el caso, **PRO-COMPETENCIA** procede a emitir informes de recomendación a la entidad estatal correspondiente, proponiendo las medidas necesarias para mantener o restablecer la competencia, según las circunstancias del caso particular de que se trate.

3. Las facultades de abogacía de la competencia que le atribuye el citado artículo 14 de la Ley 42-08 a **PRO-COMPETENCIA** tienen por finalidad prevenir que los entes del Estado adopten actos jurídicos o incorporen al marco normativo nacional disposiciones que produzcan un impacto negativo en la competencia y la estructura del mercado. Esto puede suceder, particularmente, cuando el acto administrativo o la regulación que se pretende adoptar pueda producir alguno de los siguientes efectos en el mercado: (a) limitar la cantidad y variedad de proveedores; (b) limitar la capacidad competitiva de los proveedores; (c) desincentivar su interés de competir vigorosamente, o (d) limitar el acceso de los consumidores a información y alternativas sobre los productos o servicios ofertados en el mercado⁴.
4. En base a estos criterios, hemos procedido a analizar el proyecto de reglamento para determinar si su implementación podría incidir de manera adversa en la posibilidad y capacidad de los agentes económicos para la reventa de servicios públicos de telecomunicaciones. A continuación, los resultados de nuestra evaluación que, para facilitar el estudio de este informe, lo hemos dividido en tres (3) partes, a saber: **A) Objeto del proyecto; B) Análisis del impacto del proyecto en la competencia; C) Conclusiones y recomendaciones.**

A. Objeto del proyecto

5. Según indica el proyecto, se pretenden “establecer las condiciones para el desarrollo de las actividades de reventa de los servicios públicos de telecomunicaciones”⁵ de manera que, los servicios comercializados por los revendedores cumplan con estándares de calidad iguales o superiores a los ofrecidos por los prestadores de servicios de telecomunicaciones⁶.

recomendación debidamente motivados, que contengan las medidas a aplicar para mantener o restablecer la competencia. De igual modo, podrá solicitar a los poderes públicos la supresión o modificación de tales actos o ayudas.

⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Herramientas para la Evaluación de la Competencia*, v. 4.0, París, Francia, 2019, pág. 12.

⁵ Art. 2 del Reglamento para la reventa de servicios públicos de telecomunicaciones

⁶ INDOTEL. Resolución núm. 043-2024, de fecha 02 de mayo de 2024 “Que ordena el inicio del proceso de consulta pública para modificar el Reglamento para la reventa de servicios públicos de telecomunicaciones”.

6. A decir de **INDOTEL**,

*(...) el objetivo primordial del Reglamento para la reventa de servicios públicos de telecomunicaciones es el establecimiento de las condiciones para el desarrollo de las actividades de reventa de servicios públicos de telecomunicaciones bajo condiciones de competencia leal, efectiva y sostenible (...)*⁷.

7. Aunado a lo anterior, **INDOTEL** establece que dicho proyecto forma parte de la Agenda Regulatoria presentada para su segundo trimestre en respuesta a la realidad del mercado, en virtud de que la regulación vigente “resulta ambigua en torno a los derechos y deberes de los revendedores, en varios aspectos, entre ellos la potestad de desplegar infraestructura y redes propias para cursar los servicios revendidos”⁸. De igual manera, otras consideraciones que motivan el proyecto, es el interés de “eliminar algunas informalidades y ambigüedades del régimen de reventa y modificar los atributos del registro especial de reventa y los requerimientos para su inscripción”⁹.

B) Análisis del impacto del proyecto en la competencia

8. **En cuanto a la necesidad de regular las actividades de reventa de los concesionarios.** El proyecto establece que las concesionarias de servicios públicos de telecomunicaciones que realicen actividades de reventa de alguno de los servicios autorizados no serán consideradas revendedores¹⁰, disponiendo posteriormente en su artículo 4.4 sobre “Delimitación de la actividad de Reventa” que: “[l]os concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones podrán realizar actividades de reventa de servicios diferentes a aquellos que proveen, sin que esto le genere una obligación de inscribirse en el Registro Especial, siempre y cuando, se trate de servicios autorizados en sus respectivas concesiones”. Este enfoque, aunque simplifica el marco regulatorio para los concesionarios, genera preocupaciones desde la perspectiva del derecho de la competencia, especialmente en lo que respecta a la igualdad de condiciones

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Artículo 1 (...)

Revendedor(a): Persona jurídica habilitada por el INDOTEL para desarrollar actividades de reventa de servicios públicos de telecomunicaciones. Las concesionarias de servicios públicos de telecomunicaciones que, además, desarrollen actividades de reventa del mismo servicio autorizado, no tendrán la consideración de revendedores, sin que ello implique que les sean de aplicación las disposiciones del presente Reglamento, en lo referente a sus actividades de reventa.

para todos los actores del mercado.

9. Además, el artículo 36 de la Ley núm. 153-98 General de Telecomunicaciones dispone que deberán inscribirse en un registro aquellos que contraten servicios a concesionarios para revenderlos, sin establecer excepciones¹¹. Si bien es cierto que los concesionarios gozan de contratos que les autorizan a prestar servicios públicos de telecomunicaciones, lo cual les otorga ciertos derechos dentro del marco regulatorio vigente. No menos verdadero es que, permitir que estos concesionarios realicen actividades de reventa sin estar sujetos a la inscripción en el Registro Especial de Reventa (IRE) puede crear un desequilibrio competitivo, en especial si se genera un cúmulo de contratos de reventa en favor de una parte con posición dominante en el mercado de que se trate, con vocación a generar un cierre de mercado (market foreclosure).
10. Sobre esto, el reputado economista Jean Tirole, argumenta que las barreras regulatorias y la falta de un campo de juego nivelado pueden generar poder de mercado indebido, permitiendo que actores dominantes excluyan a nuevos entrantes o a competidores más pequeños¹². La falta de inscripción en el IRE podría implicar que los concesionarios operen bajo condiciones menos estrictas que otros revendedores, lo cual podría llevar a prácticas que desincentiven la competencia justa y equitativa en el mercado.
11. En ese sentido, la inscripción en el IRE o la implementación de una regulación específica para las actividades de reventa realizadas por concesionarios es esencial para garantizar la transparencia y la equidad en el mercado. Esta inscripción permitiría a **INDOTEL** monitorear y supervisar adecuadamente estas actividades, asegurando que los concesionarios cumplan con las mismas obligaciones que otros actores del mercado y evitando que utilicen su posición para obtener ventajas competitivas indebidas que podrían distorsionar la competencia y perjudicar a los consumidores.
12. Además, la inscripción en el Registro Especial o la creación de un protocolo para estos casos permitiría a **INDOTEL** tener conocimiento preciso de los contratos entre concesionarios, especificando qué servicios se están prestando en calidad de reventa y estableciendo derechos y obligaciones tales como la prohibición de reventa a otros revendedores y/o de servicios no autorizados en su concesión, así como la comercialización en áreas fuera de las

¹¹ Ley General de Telecomunicaciones, núm. 153-98. Artículo 36.-Reventa de servicios: Quienes contraten servicios a concesionarios para revenderles comercializándolos al público en general deberán inscribirse en un registro especial que llevará al efecto el órgano regulador. No podrán revenderse servicios si con ello se perjudica la calidad del servicio prestado por el concesionario, siempre y cuando ello sea previamente avalado por el órgano regulador.

¹² Tirole, J. (2015). Poder de mercado y regulación. En Economía para el bien común. Princeton University Press.

comprendidas en la concesión original, independientemente de que en su habilitación de concesión tenga autorizada dicha demarcación. Una regulación adecuada es fundamental para prevenir el abuso de poder de mercado, especialmente en sectores donde la infraestructura y los costos de entrada son altos, como es el caso de las telecomunicaciones¹³.

13. Un aspecto particularmente importante es la delimitación geográfica de la reventa. El proyecto debería establecer claramente que el hecho de estar habilitado como concesionario no faculta automáticamente a un operador para revender servicios adquiridos fuera del área geográfica permitida en su concesión. Permitir que los concesionarios revendan servicios en áreas no autorizadas sin necesidad de invertir en infraestructura local no solo crea una ventaja competitiva injusta, sino que también podría reducir los incentivos para la expansión de redes y el desarrollo de infraestructura en áreas que lo necesitan. Esto podría llevar a una concentración de servicios en áreas más rentables, dejando desatendidas las zonas menos desarrolladas, lo que va en detrimento del objetivo de acceso universal a los servicios de telecomunicaciones.
14. Para abordar estas preocupaciones, sería útil que el proyecto introdujera los términos "concesionario portador" y "concesionario revendedor" con el fin de delimitar claramente las responsabilidades y derechos de cada parte en los contratos de reventa. Esto ayudaría a establecer un marco regulatorio más claro, reduciendo el riesgo de conflictos de interpretación que puedan dar lugar a prácticas anticompetitivas.
15. Otro aspecto clave que el proyecto debería abordar es el procedimiento para que los concesionarios adquieran servicios que no están incluidos en sus concesiones originales. Si bien el proyecto establece que no es necesario inscribirse en el Registro Especial de Reventa para servicios autorizados, no aclara si los concesionarios pueden adquirir y revender servicios no aprobados en sus concesiones. Es crucial que se definan claramente los requisitos, procedimientos y condiciones para este tipo de transacciones. Sin esta claridad, se corre el riesgo de crear vacíos legales que podrían ser explotados para evitar el cumplimiento regulatorio, afectando negativamente la competencia en el mercado.
16. En vista de lo anterior, y considerando que uno de los objetivos esenciales del proyecto, según lo establecido en la resolución que ordena la consulta pública, es eliminar las informalidades y ambigüedades en el régimen de reventa, es fundamental que el proyecto regule exhaustivamente todos los aspectos de esta actividad. Esto incluye la inscripción en el IRE, las

¹³ Carlton, D. W., & Perloff, J. M. (2005). Organización industrial moderna. Addison-Wesley.

limitaciones geográficas, los derechos y obligaciones de los concesionarios y revendedores, y los procedimientos para la adquisición de servicios fuera de la concesión original. Solo así se podrá garantizar un entorno de competencia justa y transparente que beneficie a todos los actores del mercado, incluyendo a los consumidores finales.

17. En cuanto a la falta de especificidad respecto de la alteración de la naturaleza de los servicios.

El artículo 4.3 del proyecto establece lo siguiente:

“Los revendedores podrán proveer los medios de acceso al servicio revendido, así como desarrollar actividades conexas que proporcionen facilidades adicionales a sus clientes (tales como el suministro o la configuración de equipos terminales o redes privadas de usuario) siempre que dichas actividades no constituyan, por sí mismas, la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones distintos al autorizado para la reventa, ni con ellas se altere sustancialmente la naturaleza de los servicios obtenidos por el revendedor de un concesionario de servicios de telecomunicaciones¹⁴, así como tampoco la calidad de los servicios prestados por el concesionario.”

18. Este artículo permite que los revendedores realicen actividades complementarias que otorguen mayores beneficios a sus clientes, siempre y cuando estas actividades no alteren “sustancialmente” la naturaleza de los servicios. Sin embargo, el proyecto no detalla cuáles actividades serían consideradas como alteraciones sustanciales, ni define los parámetros para determinar la existencia de tales modificaciones, dejando un vacío normativo respecto a quién sería el responsable de hacer esta determinación.

19. El uso de términos subjetivos o de libre apreciación, como “sustancialmente”, genera ambigüedad al no definirse posteriormente los criterios específicos para determinar qué actividades se considerarían sustanciales y cuáles no. Esta falta de claridad es problemática desde el punto de vista de la competencia, ya que puede dar lugar a interpretaciones arbitrarias o inconsistentes, afectando la seguridad jurídica. Sobre esto, el exjuez y académico estadounidense experto en competencia, Richard Posner destaca la importancia de la claridad en las normas para evitar que se conviertan en herramientas de discrecionalidad administrativa que pueden ser usadas para favorecer a ciertos actores del mercado, socavando la equidad y la libre competencia.

20. Cuando las normas o regulaciones no son claras en cuanto a los parámetros o estándares que

¹⁴ Énfasis nuestro.

regirán ciertas actividades en un mercado, se comprometen los principios de seguridad jurídica, previsibilidad y certeza normativa, parte esencial de la Ley 107-13¹⁵. Esto incrementa la posibilidad de un impacto negativo en la libre competencia, ya que los competidores pueden no estar seguros de cómo proceder o de qué se espera de ellos para cumplir con las normas. En este caso particular, la falta de especificidad puede afectar a los concesionarios, quienes deben garantizar la calidad del servicio de telecomunicaciones, pero podrían enfrentarse a incertidumbres sobre las actividades de los revendedores que podrían impactar negativamente en su cumplimiento de las normas.

21. En vista de lo anterior, sugerimos que se elimine la expresión “sustancialmente” del proyecto o, en su defecto, que se establezcan criterios claros y específicos para la determinación de qué actividades conexas implican una alteración de la naturaleza de los servicios de telecomunicaciones revendidos. Esto permitiría reducir la ambigüedad y garantizar que las normas se apliquen de manera justa y equitativa, promoviendo así un entorno competitivo saludable.
22. **En cuanto a la incorporación de la prohibición de prácticas anticompetitivas.** Como es bien sabido, la reventa es una de las relaciones contractuales que generan más riesgos de violación al derecho a la libre y leal competencia, por comisión de prácticas anticompetitivas prohibidas en la Ley General núm. 42-08, así como en la Ley especial núm. 153-98. A fin de estimular las buenas prácticas contractuales para la reventa de servicios de telecomunicaciones, proponemos que un nuevo artículo 14 tenga la siguiente redacción y que anteceda al actual artículo 14 intitulado “Régimen Sancionador”. En ese sentido, se propone la siguiente redacción:

“Artículo 14. Prácticas Anticompetitivas. La inscripción de los contratos de reventa en el registro especial no exime a las prestadoras de servicios ni a las empresas revendedoras de la obligación de mantener, en sus relaciones comerciales, una política de cumplimiento con la Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones, y la Ley núm. 42-08, General de Defensa de la Competencia, junto con sus reglamentos complementarios.

1. En este sentido, los términos y condiciones de sus relaciones contractuales no deberán establecer barreras injustificadas a la libre y leal competencia, ya sea en la promoción,

¹⁵ Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo. Artículo 3.8 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.

mercadeo, preventa, venta o postventa de los servicios y productos de telecomunicaciones revendidos.

2. Por lo tanto, las prestadoras de servicios de telecomunicaciones y sus revendedoras tienen la responsabilidad legal de garantizar que sus acuerdos de reventa no resulten anticompetitivos, ni en su objeto ni en sus efectos sobre el mercado.
 3. Con el fin de cumplir con el presente reglamento y las normativas aplicables a la libre y leal competencia en las relaciones de reventa, el **INDOTEL** exige a las prestadoras y revendedoras que mantengan evidencia documental de una política de precios y condiciones de prestación que demuestren beneficios tangibles al consumidor. Estos beneficios incluyen, entre otros, la reducción de costos de transacción para el usuario final, la estabilidad del suministro y la coordinación efectiva entre concesionaria y revendedora para garantizar la calidad del servicio, sin perjudicar el derecho de otras prestadoras a competir en el mercado.
23. Con este articulado, El **INDOTEL**, en atención a sus facultades legales, podrá investigar, a solicitud de parte o de oficio, toda conducta que presente indicios razonables de prácticas anticompetitivas, tales como descuentos por volumen, condiciones de exclusividad, fijación de cantidades o precios sugeridos.

A) Conclusiones y recomendaciones

24. En virtud de las explicaciones precedentes, el Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA**, en el ejercicio de las atribuciones de abogacía de la competencia que le confiere el artículo 14 de la Ley 42-08 y el artículo 12 de su Reglamento de Aplicación, núm. 252-20, **RECOMIENDA** al **Instituto Dominicano de Telecomunicaciones (INDOTEL)** adoptar las siguientes medidas:

- A) Modificar el artículo 4.4 en lo que respecta a la inscripción de los concesionarios que realicen actividades de reventa, de modo que estos sean inscritos en el Registro Especial de Reventa, o, en su defecto, que se regule en el proyecto el tratamiento aplicable a los concesionarios en su calidad de revendedores.
- B) Establecer el procedimiento que deberán seguir los concesionarios para poder adquirir servicios prestados por otros concesionarios que no se encuentren dentro de los servicios de telecomunicaciones permitidos en su concesión. El proyecto actualmente se

limita a establecer que no deben inscribirse en el Registro Especial si se trata de servicios autorizados, pero no aclara si podrán contratar en la modalidad de reventa aquellos servicios no aprobados en su concesión, ni define los requisitos, procedimientos y condiciones aplicables. De lo contrario, se debería establecer si es necesario solicitar la modificación de la concesión y los procedimientos correspondientes.

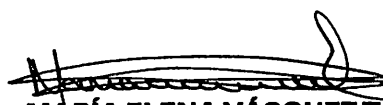
C) Incorporar los términos "concesionario portador" y "concesionario revendedor" con el fin de delimitar claramente las responsabilidades de cada parte en la celebración de los contratos de reventa.

D) Eliminar la expresión "sustancialmente" del artículo 4.3 del proyecto, o, en su defecto, establecer los criterios y/o parámetros que se deberán tomar en cuenta para determinar las actividades conexas que impliquen una alteración de la naturaleza de los servicios de telecomunicaciones revendidos.

E) Incluir el nuevo articulado sobre prácticas anticompetitivas.

25. Finalmente, quedamos a disposición del **INDOTEL** para proveer las orientaciones adicionales que pudiere considerar necesarias, para la adecuada ponderación de las recomendaciones propuestas en el presente documento.

Atentamente,


MARÍA ELENA VÁSQUEZ TAVERAS
Presidenta del Consejo Directivo



MEVT/jb