

**CONSEJO DIRECTIVO DEL
INSTITUTO DOMINICANO DE LAS TELECOMUNICACIONES
(INDOTEL)**

RESOLUCIÓN NÚM. 098-2021

QUE IDENTIFICA LOS MERCADOS RELEVANTES DEL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES Y ESTABLECE LOS MERCADOS RELEVANTES SUJETOS DE REGULACIÓN *EX ANTE* DEL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA.

El **Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL)**, por órgano de su Consejo Directivo, en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley General de Telecomunicaciones, núm. 153-98, promulgada el 27 de mayo de 1998, reunido válidamente, previa convocatoria, dicta la siguiente **RESOLUCIÓN:**

Con motivo de la identificación de **LOS MERCADOS RELEVANTES DEL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES** y el establecimiento de **LOS MERCADOS RELEVANTES SUJETOS DE REGULACIÓN *EX ANTE* DEL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA.**

Para una comprensión más clara del presente acto administrativo, se ha organizado su contenido de la manera siguiente:

Índice temático	Pág.
I. Antecedentes	2
II. Consideraciones de Derecho	9
III. Examen de la competencia del órgano regulador y normas aplicables	13
IV. Comentarios recibidos de las partes y motivaciones del INDOTEL	15
IV.I. Marco legal para regulación ex ante del INDOTEL	15
IV.II. Falta de evidencia de problemas de competencia / ausencia de consideraciones sobre calidad servicios / problemas en originación-terminación de llamadas	22
IV.III. Estudio de COWI como insumo, pero no sustento de decisiones regulatorias	35
IV.IV. Cuotas de mercado como único criterio tenido en cuenta	38
IV.V. La metodología de análisis de mercados no fue aplicada integralmente en la revisión de los mercados móviles	39

IV.VI. El estudio de COWI genera recomendaciones para regular ex -ante en todos los casos

41

IV.VII. La metodología no se aplicó a la definición de los mercados mayoristas 42

IV.VIII. Se desarrollaron elasticidades con resultados no significativos estadísticamente para telefonía móvil 45

IV.IX. El estudio de COWI no ejecutó el test del monopolista hipotético. 46

IV.X. Insuficiente disponibilidad de la información para el desarrollo del análisis 49

IV.XI El estudio no contempla el fenómeno de prestadores irregulares o ilegales 50

IV.XII. Ausencia del análisis geográfico en los mercados identificados 51

IV.XIII. Inconsistencias en las comparaciones de precios 53

IV.XIV. Inclusión de los mercados minorista como mercados relevantes que deben ser sujetos de regulación ex ante. 58

IV.XV. Remedios y medidas regulatorias propuestas 60

IV.XVI. Motivaciones finales del INDOTEL 61

V. Textos Revisados. 62

VI. Parte Dispositiva 63

I. Antecedentes

1. En fecha **20 de julio de 2020**, el **Consejo Directivo del INDOTEL**, emitió la **Resolución núm. 047-2020**, mediante la cual da por recibido y presenta los resultados del **Estudio para la Identificación de los Mercados Relevantes Sujetos a Regulación Ex Ante en el sector de las telecomunicaciones de la República Dominicana** realizado por la firma **Consultora Internacional Cowi**, un extracto de

dicha Resolución fue publicada en la página 9, del periódico Listín Diario en fecha 13 de agosto de 2020 y su dispositivo reza de la siguiente manera:

“RESUELVE:

PRIMERO: DAR POR RECIBIDO e INCORPORAR a la presente resolución como Anexo el contenido íntegro de los documentos contentivos de los informes finales de la consultoría para la **“Identificación de mercados relevantes sujetos a regulación ex ante en el sector de las telecomunicaciones de la República Dominicana”**.

SEGUNDO: DETERMINAR que:

A) El mercado minorista de telecomunicaciones de República Dominicana está compuesto por los siguientes mercados relevantes:

- (i) Mercado de telefonía fija;
- (ii) Mercado de telefonía móvil;
- (iii) Mercado de acceso a internet fijo;
- (iv) Mercado de internet móvil; y
- (v) Mercado de televisión por suscripción.

B) En el mercado mayorista de telecomunicaciones de República Dominicana está compuesto por los siguientes mercados relevantes:

- (i) Acceso y originación en redes fijas;
- (ii) Terminación de comunicaciones en redes fijas;
- (iii) Acceso y originación en redes móviles;
- (iv) Terminación de comunicaciones en redes móviles;
- (v) Mercado de Transporte Nacional o portador; y
- (vi) Conectividad al transporte internacional (acceso a cabeceras de cable submarino).

TERCERO: INSTRUIR a la Dirección Ejecutiva del **INDOTEL** la instrumentación de las acciones pertinentes, a partir de los resultados obtenidos de la consultoría para la **“Identificación de mercados relevantes sujetos a regulación ex ante en el sector de las telecomunicaciones de la República Dominicana”** dando participación a las partes interesadas conforme fuere requerido por la normativa aplicable.

CUARTO: INSTRUIR a la Dirección ejecutiva para que disponga la publicación de un extracto de la presente resolución en un periódico de circulación nacional y de manera íntegra, incluido los informes finales de la consultoría en el portal web que mantiene esta institución en Internet, en la dirección www.indotel.gob.do, conforme las disposiciones de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04 y su Reglamento de Aplicación.

QUINTO: ENCOMENDAR a la Dirección Ejecutiva, la realización de las gestiones necesarias para la actualización del estudio para la Identificación de mercados relevantes sujetos a regulación ex ante en el sector de las telecomunicaciones de la República Dominicana cuando las condiciones del mercado así lo ameriten.”

2. En fecha **11 de septiembre de 2020**, mediante la correspondencia núm. **206672**, la **Compañía Dominicana de Teléfonos, S. A. (CLARO)** interpuso formal recurso de reconsideración contra la Resolución núm. 047-2020, mediante el cual solicita:

*“PRIMERO: En cuanto a la forma, **ADMITIR** como bueno y válido el presente Recurso de Reconsideración contra la Resolución No. 047-2020 de fecha veintinueve (29) de julio de dos mil veinte (2020), dictada por el Consejo Directivo **del INSTITUTO DOMINICANO DE LAS TELECOMUNICACIONES (INDOTEL)**, por ser interpuesto conforme a la ley.*

*SEGUNDO: En cuando al fondo, que tengáis a bien **REVOCAR** en todas sus partes la Resolución No. 047-2020 de fecha veintinueve (29) de julio del año dos mil veinte (2020), dictada por el Consejo Directivo del **INSTITUTO DOMINICANO DE LAS TELECOMUNICACIONES (INDOTEL)**, por las razones expuestas en los acápite III.1, III.2 y III.3 del presente recurso de reconsideración.”*

3. Del mismo modo, en fecha **14 de septiembre de 2020**, mediante correspondencia núm. **206753**, **ALTICE** interpuso su respectivo recurso de reconsideración contra la misma resolución, en el que concluyen solicitando lo siguiente:

*“PRIMERO: Que se **DECLARE**, admisible el presente recurso, en cuanto a la forma, por haber sido interpuesto en tiempo hábil y conforme a los requerimientos de la Ley Núm. 153-98 y de la Ley 107-13 sobre los Derechos y Deberes de las Personas con la Administración Pública.*

*SEGUNDO: En cuanto al fondo, que se **ACOJAN** las observaciones presentadas a la Resolución Núm. 047-2020 que da por recibido y presenta los resultados del “Estudio para la Identificación de los Mercados Relevantes Sujetos a Regulación Ex Ante en el sector de las telecomunicaciones de la República Dominicana” realizado por la firma consultora **COWI**, emitida por el Consejo Directivo del **INDOTEL**, y que se declare la Nulidad de la misma por los motivos expuestos precedentemente y en particular en ocasión de los vicios de forma y fondo identificados.*

Subsidiariamente,

*TERCERO: Que se **ORDENE** la entrega de los soportes que dieron lugar a la contratación de la empresa consultora internacional **COWI**, así como los reportes, estudios, análisis realizados por el **INDOTEL** o cualquier otra entidad y que dieron origen a la necesidad de encomendar el Estudio que forma parte de la Resolución Núm. 047-2020.*

*CUARTO: Que de entenderse necesario o relevante hacer el estudio del mercado se **INICIE** un proceso consultivo, colaborativo y contradictorio con todos los entes del mercado que permita tener visibilidad fidedigna del mercado y del nivel y condiciones de competencia del mismo.”*

4. En fecha **14 de octubre de 2020**, el Consejo Directivo del **INDOTEL** emitió la Resolución núm. **075-2020** mediante la cual conoce los recursos de reconsideración interpuestos por las prestadoras de servicios públicos de telecomunicaciones **COMPAÑÍA DOMINICANA DE TELÉFONOS, S. A., (CLARO) Y ALTICE DOMINICANA, S. A., (ALTICE)** contra la resolución del Consejo Directivo núm. 047-2020 da por recibido y presenta los resultados del **Estudio para la Identificación de los Mercados**

Relevantes Sujetos a Regulación Ex Ante en el sector de las telecomunicaciones de la República Dominicana realizado por la firma Consultora Internacional Cowi, el dispositivo de dicha resolución se transcribe a continuación:

“PRIMERO: DECLARAR bueno y válido, en cuanto a la forma los Recursos de Reconsideración interpuestos por las prestadoras de servicios públicos de telecomunicaciones **COMPAÑÍA DOMINICANA DE TELÉFONOS, S. A., (CLARO)** y **ALTICE DOMINICANA, S. A., (ALTICE)** contra la resolución del Consejo Directivo núm. 047-2020 que da por recibido y presenta los resultados del estudio para la identificación de los mercados relevantes sujetos a regulación ex ante en el sector de las telecomunicaciones de la República Dominicana.

SEGUNDO: En cuanto al fondo, **ACOGER PARCIALMENTE** los Recursos de Reconsideración interpuestos por la **COMPAÑÍA DOMINICANA DE TELÉFONOS, S.A. (CLARO)** y **ALTICE DOMINICANA, S. A. (ALTICE)** en contra de la Resolución núm. 047-2020, de fecha 29 de julio de 2010, que da por recibido y presenta los resultados del estudio para la identificación de los mercados relevantes sujetos a regulación ex ante en el sector de las telecomunicaciones de la República Dominicana realizado por la firma consultora internacional **COWI** y, en consecuencia, **ELIMINAR** el ordinal **SEGUNDO** de la parte dispositiva de la resolución recurrida núm. 047-2020.

TERCERO: RATIFICAR en todas las demás partes la resolución núm. 047-2020 del Consejo Directivo del **INDOTEL** de fecha 29 de julio de 2020.

CUARTO: ORDENAR la notificación de la presente resolución a las partes recurrentes **COMPAÑÍA DOMINICANA DE TELÉFONOS, S.A. (CLARO)** y **ALTICE DOMINICANA, S. A. (ALTICE)**.

QUINTO: DISPONER la publicación de la presente resolución en la página web que mantiene esta institución en la red de Internet en cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, Núm. 200-04 y su Reglamento de Aplicación.”

5. En fecha **19 de octubre de 2020** la Dirección Ejecutiva del **INDOTEL** por medio de las comunicaciones números **DE-0001915-20** y **DE-0001916-20** procedió a notificar una copia certificada de la **Resolución núm. 075-2020** a **CLARO** y **ALTICE**, respectivamente.
6. En esa misma fecha, **14 de octubre de 2020**, el **Consejo Directivo** del **INDOTEL** emitió la **Resolución núm. 076-2020** mediante la cual **ordenó** el inicio del proceso de consulta pública de los mercados relevantes sujetos de regulación ex ante en el sector de las telecomunicaciones de la República Dominicana identificados en el estudio realizado por la Firma Consultora Internacional Cowi, cuyo dispositivo se transcribe a continuación:

“PRIMERO: ORDENAR el inicio del proceso de consulta pública de la identificación de los mercados relevantes y los mercados relevantes sujeto a regulación ex-ante del sector de telecomunicaciones de la República Dominicana determinados a partir del **INFORME DE PROGRESO (ENTREGABLE I)** contentivo de la metodología e identificación de los mercados relevantes y del **ANÁLISIS DE COMPETENCIA (ENTREGABLE II)** contenidos en el estudio para la identificación de los mercados relevantes sujetos a regulación ex ante en el sector de las telecomunicaciones en la República Dominicana

realizado por la firma consultora internacional **COWI**, los cuales se encuentran contenidos en la resolución núm. 047-2020 del Consejo Directivo en fecha 29 de julio de 2020, disponible en la página web del **INDOTEL**.

A saber, los mercados relevantes identificados son:

A) El **mercado minorista de telecomunicaciones de República Dominicana**, está compuesto por los siguientes mercados relevantes:

- (i) Mercado de telefonía fija;
- (ii) Mercado de telefonía móvil;
- (iii) Mercado de acceso a internet fijo;
- (iv) Mercado de internet móvil; y
- (v) Mercado de televisión por suscripción.

B) El **mercado mayorista de telecomunicaciones de República Dominicana**, está compuesto por los siguientes mercados relevantes:

- (i) Acceso y originación en redes fijas;
- (ii) Terminación de comunicaciones en redes fijas;
- (iii) Acceso y originación en redes móviles;
- (iv) Terminación de comunicaciones en redes móviles;
- (v) Mercado de Transporte Nacional o portador; y
- (vi) Conectividad al transporte internacional (acceso a cabeceras de cable submarino).

PÁRRAFO: Los mercados relevantes a nivel mayorista listados anteriormente, se consideran sujeto de regulación *ex ante*, excepto el mercado de Conectividad al transporte Internacional (acceso a cabecera cable submarino).

SEGUNDO: OTORGAR un plazo de treinta (30) días calendario, contados a partir de la fecha de la publicación de esta resolución, para que los interesados presenten las observaciones y comentarios que estimen convenientes a la presente resolución, de conformidad con el artículo 93 de la Ley General de Telecomunicaciones, Núm. 153-98, del 27 de mayo de 1998, las cuales no serán vinculantes para el órgano regulador.

PÁRRAFO: Los comentarios y las observaciones a los que hace referencia el presente artículo deberán ser depositados en formato papel o en formato electrónico, redactados en idioma español, dentro del plazo anteriormente establecido, en las oficinas del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (**INDOTEL**), ubicadas en el Edificio Osiris, marcado con el número 962 de la Avenida Abraham Lincoln de esta ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en días y horas laborables; o por correo electrónico a la dirección consultapublica@indotel.gob.do, indicando en el asunto el número de la presente resolución.

TERCERO: INSTRUIR a la Dirección Ejecutiva para que disponga la publicación de un extracto de la presente resolución en un periódico de circulación nacional y de manera íntegra en el portal Web que mantiene esta institución en la Internet, en la dirección www.indotel.gob.do.”

7. En fecha **28 de octubre de 2020**, mediante la correspondencia núm. **209121**, **CLARO** hizo una *solicitud de documentos, suspensión de plazo de consulta pública y extensión del mismo por resultar insuficiente*, esto en referencia a la Resolución núm. 076-2020.
8. En fecha **30 de octubre de 2020**, mediante la correspondencia núm. **209305**, **ALTICE** hizo una *solicitud de entrega de documentos que sustentan la resolución de marras y suspensión y revisión del plazo establecido por el dispositivo del fallo*, esto en referencia a la Resolución núm. 076-2020.
9. En fecha **4 de noviembre de 2020**, el **Consejo Directivo del INDOTEL**, emitió la **Resolución núm. 085-2020**, mediante la cual conoció la solicitud de extensión del plazo de consulta pública para la entrega de comentarios otorgado mediante la **Resolución del Consejo Directivo núm. 076-2020** y entrega de documentos requeridos por las prestadoras de servicios públicos de telecomunicaciones **COMPAÑÍA DOMINICANA DE TELÉFONOS, S. A. (CLARO)** y **ALTICE DOMINICANA, S. A. (ALTICE)**, un extracto de dicha Resolución fue publicado en la página 11A, del periódico Hoy, en fecha 18 de noviembre de 2020, y a su vez, en esa misma fecha fue notificada a **CLARO** y **ALTICE**, mediante las comunicaciones números **DE-0002258-20** y **DE-0002259-20**, respectivamente, el dispositivo reza de la siguiente manera:

*“**PRIMERO: ACOGER** parcialmente, la solicitud de extensión de plazo presentada por las Prestadoras de Servicios Públicos de Telecomunicaciones **COMPAÑÍA DOMINICANA DE TELÉFONOS S. A. (CLARO)** y **ALTICE DOMINICANA S. A. (ALTICE)**, conforme las comunicaciones recibidas en fecha 28 y 30 de octubre de 2020, en ocasión del proceso de Consulta Pública iniciado mediante la Resolución núm. 076-2020 de este Consejo Directivo del **INDOTEL**, y **OTORGAR** a tal fin un plazo de quince (15) días calendario adicionales contados a partir del 24 de noviembre de 2020, para que los interesados presenten las observaciones y comentarios que estimen convenientes sobre el proceso de consulta pública de los mercados relevantes sujetos de regulación ex ante en el sector de las telecomunicaciones de la República Dominicana identificados en el estudio realizado por la firma consultora internacional **COWI**, de conformidad con el artículo 93 de la Ley General de Telecomunicaciones, Núm. 153-98, del 27 de mayo de 1998, las cuales no serán vinculantes para el órgano regulador.*

***PÁRRAFO:** Los comentarios y las observaciones a los que hace referencia el presente artículo deberán ser depositados en formato papel o en formato electrónico, redactados en idioma español, dentro del plazo anteriormente establecido, en las oficinas del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (**INDOTEL**), ubicadas en el Edificio Osiris, marcado con el número 962 de la Avenida Abraham Lincoln de esta ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en días y horas laborables; o por correo electrónico a la dirección consultapublica@indotel.gob.do, indicando en el asunto el número de la presente resolución.*

***SEGUNDO: RECHAZAR** la solicitud de entrega de los documentos requeridos por **CLARO** y **ALTICE** en fecha 28 de octubre y 30 de octubre de 2020, respectivamente, conforme las motivaciones expuestas y reservas a la obligación de entrega de información realizadas en base a las limitaciones y excepciones legalmente establecidas en el cuerpo de la presente resolución y la solicitud de suspensión del plazo ya ampliado en el ordinal que antecede.*

***TERCERO: ORDENAR** a la Dirección Ejecutiva la notificación de la presente resolución a las prestadoras de servicios públicos de telecomunicaciones **ALTICE DOMINICANA, S. A., (ALTICE)** y **COMPAÑÍA DOMINICANA DE TELÉFONOS, S. A., (CLARO)** y*

DISPONER la publicación de un extracto de la presente resolución en un periódico de circulación nacional y de manera íntegra en el portal Web que mantiene esta institución en la Internet, en la dirección www.indotel.gob.do.

CUARTO: DECLARAR que la presente Resolución es de obligado cumplimiento, de conformidad con las disposiciones del artículo 99 de la Ley General de Telecomunicaciones, núm. 153-98, del 27 de mayo de 1998.”

10. En fecha **8 de diciembre de 2020** mediante la correspondencia núm. **211240 CLARO** remitió sus observaciones a la consulta pública iniciada por la **Resolución núm. 076-2020**.

11. En fecha **9 de diciembre de 2020** mediante la correspondencia núm. **211249** la **Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones (ASJET)** remitió sus comentarios en el marco del proceso de Consulta Pública de los Mercados Relevantes Sujetos de Regulación Ex Ante en el Sector de las Telecomunicaciones de la República Dominicana identificados en el Estudio realizado por la Firma Consultora Internacional **COWI**.

12. En esa misma fecha mediante la correspondencia núm. **211250**, **GSMA Latin America** remitió su visión de política comparada en relación con la consulta pública en cuestión.

13. En fecha **10 de diciembre de 2020** mediante la correspondencia núm. **211370**, **Trilogy Dominicana (VIVA)** remitió sus observaciones y comentarios a la **Resolución núm. 076-2020**.

14. En esa misma fecha mediante la correspondencia núm. **211420**, **Altice Dominicana (ALTICE)** remitió sus comentarios a la consulta pública del Estudio para Determinación de Mercados Relevantes sujetos de Regulación Ex Ante.

15. En fecha **11 de junio de 2021** fue realizado el llamado a presentación de ofertas para la realización del proceso de compra menor para la contratación servicios de una asesoría externa para que apoye al **INDOTEL** en la continuación de los trabajos necesarios para la determinación de los mercados relevantes sujetos de regulación *ex ante* en el sector de las telecomunicaciones de la República Dominicana, proceso identificado con el núm. **INDOTEL-DAF-CM-2021-0044**.

16. En fecha **16 de junio de 2021**, mediante la correspondencia núm. **221162**, la empresa **LJM ABOGADOS**, presentó su oferta para la realización la realización de la asesoría externa solicitud con el proceso núm. **INDOTEL-DAF-CM-2021-0044**.

17. En fecha **21 de junio de 2021**, mediante el informe núm. **PR-I-0000002-21**, el Departamento de Defensa de la Competencia de la Dirección de Regulación y Defensa de la Competencia del **INDOTEL**, procedió a evaluar la oferta presentada por **LJM ABOGADOS**, concluyendo *que su oferta **NO CUMPLE** con los elementos establecidos en el **PERFIL DEL OFERENTE**, toda vez que dicha firma de abogados no demuestra tener total conocimiento y manejo del **ESTUDIO PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES SUJETOS A REGULACIÓN EX ANTE EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA REALIZADO POR LA FIRMA CONSULTORA INTERNACIONAL COWI**, publicado por la Resolución del Consejo Directivo del **INDOTEL** núm. 047-2020.*

18. En fecha **23 de junio de 2021** fue publicado nuevamente en el Portal de Compras y Contrataciones el Aviso de Convocatoria para la presentación de Ofertas para participar en el proceso de **COMPRA MENOR** realizado por el **INDOTEL** para la contratación de los servicios de una asesoría externa para que apoye al **INDOTEL** en la continuación de los trabajos necesarios para la determinación

de los mercados relevantes sujetos de regulación *ex ante* en el sector de las telecomunicaciones de la República Dominicana, identificado bajo el procedimiento núm. **INDOTEL-DAF-CM-2021-0048**.

19. En fecha **29 de junio de 2021** mediante la correspondencia 221734, fue recibida en las oficinas del **INDOTEL** de manera física la oferta de **CRISTHIAN LIZCANO ORTIZ**. Vencido el plazo establecido para presentación de ofertas, esta fue la única recibida en relación con el procedimiento indicado.

20. En fecha **6 de julio de 2021**, mediante el informe núm. **PR-I-000003-21**, el Departamento de Defensa de la Competencia de la Dirección de Regulación y Defensa de la Competencia del **INDOTEL**, procedió a evaluar la oferta presentada por **CRISTHIAN LIZCANO ORTIZ**, concluyendo *con respecto al procedimiento de COMPRA MENOR para la CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS DE UNA ASESORÍA EXTERNA PARA QUE APOYE AL INDOTEL EN LA CONTINUACIÓN DE LOS TRABAJOS NECESARIOS PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES SUJETOS DE REGULACIÓN EX ANTE EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA*, se recibió y reviso una única oferta, presentada por **CRISTHIAN LIZCANO ORTIZ**. Con base a lo requerido y visto en la oferta técnica y económica se pudo determinar que el oferente **CRISTHIAN LIZCANO**, cumple tanto por el contenido de su oferta técnica como de su económica, por lo que recomendamos se proceda con la adjudicación a dicho oferente.

II. Consideraciones de Derecho

21. La Constitución de la República Dominicana en su artículo 147 se refiere a la finalidad de los servicios públicos, estableciendo que esta radica en la satisfacción de las necesidades de interés colectivo, y disponiendo en su numeral 3 que: “La regulación de los servicios públicos es facultad exclusiva del Estado. La Ley podrá establecer que la regulación de estos servicios y de otras actividades económicas se encuentren a cargo de organismos creados para tales fines.”

22. El Estado debe regular, y mantener la vigilancia en la prestación de los servicios públicos en procura de garantizar la calidad de estos y la maximización del bienestar social, en consonancia con el principio rector de crecimiento sostenible consagrado en el artículo 218 de la Constitución del régimen económico del Estado dominicano: “Crecimiento sostenible. La iniciativa privada es libre. El Estado procurará, junto al sector privado, un crecimiento equilibrado y sostenido de la economía, con estabilidad de precios, tendente al pleno empleo y al incremento del bienestar social, mediante utilización racional de los recursos disponibles, la formación permanente de los recursos humanos y el desarrollo científico y tecnológico.”

23. La Ley General de Telecomunicaciones, núm. 153-98, constituye el marco regulatorio básico aplicable en todo el territorio nacional para la instalación, mantenimiento, operaciones de redes, prestación de servicios y la provisión de equipos de telecomunicaciones; estatuto legal que es complementado con los reglamentos que dicte el **INDOTEL** al respecto;

24. Uno de los pilares de la Ley núm. 153-98, consagrado en el artículo 3, literal “b” declara entre sus objetivos de interés público: “Promover la participación en el mercado de servicios públicos de telecomunicaciones de prestadores con capacidad para desarrollar una competencia leal, efectiva y sostenible en el tiempo, que se traduzca en una mejor oferta de telecomunicaciones en términos de precios, calidad de servicio e innovación tecnológica;

25. El artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, núm. 247-12. Establece que: “Los organismos autónomos y descentralizados son entes administrativos provistos de personalidad jurídica de derecho público o privado, distinta de la del Estado y dotados de patrimonio propio, autonomía

administrativa, financiera y técnica, con las competencias o atribuciones específicas que determine la ley que los crea.”

26. La disposición antes citada es consistente con lo dispuesto por el artículo 76 de la Ley núm. 153-98: “76.1 Se crea el órgano regulador de las telecomunicaciones con carácter de entidad estatal descentralizada, con autonomía funcional, jurisdiccional y financiera, patrimonio propio y personalidad jurídica. Tendrá capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones. Realizará los actos y ejercerá los mandatos previstos en la presente ley y sus reglamentos y será inembargable. 76.2. El órgano regulador de las telecomunicaciones, que se denominará Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (**INDOTEL**), tendrá su domicilio en la capital de la República y tendrá jurisdicción nacional en materia de regulación y control de las telecomunicaciones.”

27. Por consiguiente, la autonomía funcional de **INDOTEL**, integra la atribución del organismo para adoptar medidas regulatorias para promover, prevenir y proteger la competencia libre, leal y efectiva para el sector de las telecomunicaciones en la República Dominicana.

28. Así lo confirma la Ley General de Defensa a la Competencia, núm. 42-08, dictada con posterioridad a la Ley núm. 153-98, en su artículo 20 sobre la relación de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (Procompetencia) con otros entes reguladores de mercado. La disposición expresa taxativamente los presupuestos de excepción en los que el **INDOTEL** tuviese que requerir la opinión de la primera: “Los actos administrativos destinados a dictar reglamentos o a resolver procesos administrativos sancionadores planteados ante otros entes reguladores del mercado diferentes a la Comisión, siempre que estén relacionados con el objeto de esta ley, deberán ser enviados a la Comisión para su examen junto con la documentación que los respalda.”

29. La presente resolución no dicta un reglamento ni es resolutoria de un conflicto. Por lo que la identificación de mercados relevantes de los servicios de telecomunicaciones de la República Dominicana es una competencia de atribución exclusiva del **INDOTEL**. En ese sentido, la decisión ha sido ponderada conforme la normativa especial sobre la competencia leal, sostenible y efectiva prevista en la Ley núm. 153-98.

30. Dada la posición jurídico-constitucional del derecho a libre empresa y su dimensión pasiva, esto es, la prohibición de monopolios y el derecho a la libre y leal competencia, la juridicidad del presente acto administrativo comprende la interpretación de las libertades, prohibiciones y facultades consagradas en el artículo 50 de la Carta Magna. La hermenéutica constitucional acompaña, necesariamente, el sentido y contenido de la presente decisión. Dicho artículo reza:

“Artículo 50.- Libertad de empresa. El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes.

1) No se permitirán monopolios, salvo en provecho del Estado. La creación y organización de esos monopolios se hará por ley. El Estado favorece y vela por la competencia libre y leal y adoptará las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio y del abuso de posición dominante, estableciendo por ley excepciones para los casos de la seguridad nacional;

2) El Estado podrá dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país;

3) El Estado puede otorgar concesiones por el tiempo y la forma que determine la ley, cuando se trate de explotación de recursos naturales o de la prestación de servicios públicos, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público y al equilibrio medioambiental.”

31. Siendo el **INDOTEL** un organismo de la Administración Pública, con el deber de actuar al servicio objetivo del interés general, la resolución que se dicta se enmarca dentro de los principios y normas de la Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de procedimiento administrativo, como reglas con principalía en vista de lo dispuesto en su Artículo 1: “Esta ley tiene por objeto regular los derechos y deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública, los principios que sirven de sustento a esas relaciones y las normas de procedimiento administrativo que rigen a la actividad administrativa.”

32. De manera especial, La Ley núm. 107-13, el **INDOTEL** vela por el cumplimiento de los principios de eficacia, racionalidad, seguridad jurídica de previsibilidad y certeza normativa, proporcionalidad y ejercicio normativo del poder que dispone en su artículo 3, entre los Principios de la actuación Administrativa:

(...) Principio de juridicidad: En cuya virtud toda la actuación administrativa se somete plenamente al ordenamiento jurídico del Estado (...)

(...) Principio de racionalidad: Que se extiende especialmente a la motivación y argumentación que debe servir de base a la entera actuación administrativa. La Administración debe actuar siempre a través de buenas decisiones administrativas que valoren objetivamente todos los intereses en juego de acuerdo con la buena gobernanza democrática. (...)

(...) Principio de eficacia: En cuya virtud en los procedimientos administrativos las autoridades removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán la falta de respuesta a las peticiones formuladas, las dilaciones y los retardos. (...)

(...) 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. (...)

(...) Principio de proporcionalidad: Las decisiones de la Administración, cuando resulten restrictivas de derechos o supongan un efecto negativo para las personas, habrán de observar el principio de proporcionalidad, de acuerdo con el cual los límites o restricciones habrán de ser aptos, coherentes y útiles para alcanzar el fin de interés general que se persiga en cada caso; deberán ser necesarios, por no hallarse un medio alternativo menos restrictivo y con igual grado de eficacia en la consecución de la finalidad pública que pretenda obtenerse; y, finalmente, habrán de ser proporcionados en sentido estricto, por generar mayores beneficios para el interés general y los intereses y derechos de los ciudadanos, que perjuicios sobre el derecho o libertad afectado por la medida restrictiva. (...)

(...) 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. (...)

33. Respecto del asunto que ocupa el dictamen de la presente resolución, el Reglamento de Libre y Leal Competencia para el sector de las Telecomunicaciones define el concepto jurídico Mercado Relevante como la:

“Convergencia de productores y consumidores en una determinada área geográfica, tomando en cuenta:

a) La Posibilidad de sustitución, en términos de tiempo y costo del bien o servicio, por otros bienes o servicios nacionales.

b) La posibilidad de sustitución del bien o servicio por otros bienes o servicios importados.

c) La posibilidad de los usuarios o proveedores del bien o servicio de disponer de fuentes actuales o potenciales de oferta o de demanda alternativas de bienes o servicios idénticos o sustitutos;

d) Los costos de transporte y otros costos de transacción atribuibles al acto de obtener el bien o servicio en otra localidad.

e) La existencia y efectos de restricciones al comercio nacional originadas en normas jurídicas nacionales o extranjeras que limiten el acceso de los compradores a proveedores alternativos de bienes y servicios sustitutos o el acceso de vendedores a compradores alternativos de bienes y servicios sustitutos.”

34. En atención al mandato de la Ley General de Telecomunicaciones, núm. 153-98 y las facultades que esta misma le otorga al órgano regulador, el **INDOTEL** debe adecuar y adaptar las disposiciones regulatorias conforme el desarrollo del mercado y el surgimiento de nuevas tecnologías de información y comunicación, de forma tal que dichos instrumentos resulten realmente eficientes para la garantía de los derechos de los usuarios y el establecimiento de las obligaciones para los distintos agentes involucrados en la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones.

35. El artículo 77, literal “b” de la Ley núm. 153-98, establece como uno de los objetivos de dicha Ley: “b) Garantizar la existencia de una competencia sostenible, leal y efectiva en la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones”.

36. Es función del **INDOTEL**, como órgano regulador, controlar el cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios de los servicios públicos de telecomunicaciones, conforme dispone el literal “h” del artículo 78 de la Ley núm. 153-98;

37. El artículo núm. 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, núm. 247-12. Establece que: “Los organismos autónomos y descentralizados son entes administrativos provistos de personalidad jurídica de derecho público o privado, distinta de la del Estado y dotados de patrimonio propio, autonomía administrativa, financiera y técnica, con las competencias o atribuciones específicas que determine la ley que los crea.”

38. La referida Ley, en su artículo 55 define concepto de competencia (de atribución) de la siguiente manera: *“La competencia es el conjunto de facultades y responsabilidades asignadas a cada órgano o entidad pública para el cumplimiento de sus atribuciones.”*

39. Es relevante señalar que, la Ley Orgánica de la Administración Pública, núm. 247-12, dispone en su artículo 12, como parte de sus Principios los siguientes:

*(...) **Principio de juridicidad.** La Administración Pública se organiza y actúa de conformidad con el principio de juridicidad, por el cual la asignación, distribución y ejecución de las competencias de los entes y órganos administrativos se sujeta a lo dispuesto por la Constitución, las leyes y los reglamentos dictados formal y previamente conforme al derecho. (...)*

*(...) **Principio de competencia.** Toda competencia otorgada a los entes y órganos que conforman la Administración Pública comprende una facultad de actuar y una obligación de ejercerla bajo las condiciones, límites y procedimientos establecidos legalmente. La competencia será irrenunciable, indelegable e improrrogable, salvo los casos de delegación y avocación. (...)*

III. Examen de la competencia del órgano regulador y normas aplicables

40. La Ley General de Telecomunicaciones núm. 153-98, constituye el marco regulatorio básico aplicable en todo el territorio nacional para la instalación, mantenimiento, operaciones de redes, prestación de servicios y provisión de equipos de telecomunicaciones, y cuya interpretación debe ser realizada conforme los convenios internacionales ratificados por la República Dominicana y complementada con los reglamentos y normas que dicte el **INDOTEL** al respecto¹.

41. Los objetivos de la Ley General de Telecomunicaciones, núm. 153-98, establecen, entre otros, la promoción de la competencia es en ese sentido que el artículo 3, literal e de la misma Ley, antes citado.

42. El artículo 8.3 de nuestra Ley incluye dentro de las prácticas restrictivas a la competencia *el abuso de posiciones dominantes en el mercado, especialmente sobre instalaciones esenciales*. La Ley y el Reglamento de Libre y Leal Competencia, en atención al mandato legal y constitucional, establecen medidas para controlar los efectos nocivos de la posición dominante.

43. Conforme el artículo 78 de la Ley núm. 153-98, las primeras las funciones asignadas a **INDOTEL**, son:

a) Elaborar reglamentos de alcance general y dictar normas de alcance particular, dentro de las pautas de la ley.

b) Regular aquellos servicios en los que la ausencia de competencia resulte perjudicial al usuario.

...

d) Prevenir y corregir prácticas anticompetitivas o discriminatorias, con arreglo a la ley y sus reglamentos.

44. Así mismo el literal “m” del artículo 84 indica que el Consejo Directivo podrá tomar cuantas decisiones sean necesarias para viabilizar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley. En adición a

¹ Artículo 2 de la Ley General de Telecomunicaciones, núm. 153-98.

las otras antes mencionadas, esta última atribución se ejerce en el presente acto, en fiel cumplimiento al principio de juridicidad antes citado.

45. Considerando que el artículo 92 de la Ley núm. 153-98 establece como criterios de actuación administrativa para **INDOTEL** los siguientes:

“92.1 Al dictar regulaciones relacionadas con el funcionamiento y desarrollo de los mercados de telecomunicaciones, el órgano regulador deberá ajustarse a la regla de la mínima regulación y del máximo funcionamiento del mercado y deberá actuar de modo tal que los efectos de sus decisiones equiparen los de una competencia leal, efectiva y sostenible, en los casos en que ella no exista.

*92.2 Así mismo en sus acciones el **INDOTEL** deberá respetar el derecho de defensa de los interesados.”*

46. El Reglamento de Libre y Leal Competencia para el Sector de las Telecomunicaciones aprobado por el Consejo Directivo mediante la Resolución núm. 022-05, y sus modificaciones realizadas por vía de la Resolución núm. 078-19, incluye dentro de sus objetivos:

a. Garantizar, promover y regular la libre competencia; el acceso a los mercados; la variedad de precios y calidades; la innovación tecnológica de productos y servicios; la libre elección de prestadoras y revendedoras y servicios; los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, así como la prestación transparente, general, continua y eficiente de los servicios de telecomunicaciones.

b. Procurar que los servicios de telecomunicaciones se presten en un ambiente de competencia efectiva, leal y sostenible en el tiempo, de conformidad con las definiciones contenidas en la Ley.

c. Prohibir, impedir, corregir y sancionar la realización de Prácticas Restrictivas de la Competencia, incluidas las de Abuso de Posición Dominante, las Prácticas de Competencia Desleal y las Concentraciones Económicas en el Sector de las Telecomunicaciones que comporten una indebida restricción de la competencia libre, leal y efectiva.

47. Así mismo, este Reglamento indica en su artículo 5 que en desarrollo de las facultades que le confiere la Ley, el **INDOTEL** ejercerá las siguientes funciones y facultades para la correcta aplicación de las normas sobre libre y leal competencia, además de otras que se señalen más adelante en este Reglamento, en la Ley y en las demás normas aplicables:

a. Promover la participación en el mercado de servicios públicos de telecomunicaciones de prestadoras y revendedoras de telecomunicaciones con capacidad para desarrollar una competencia libre, leal, efectiva y sostenible en el tiempo, que se traduzca en una mejor oferta en términos de precios, calidad del servicio e innovación tecnológica.

b. Investigar, prevenir, corregir y sancionar las prácticas restrictivas y desleales de la competencia en la forma prevista en la Ley, en este Reglamento y en las demás normas aplicables.

d. Determinar o definir, en casos concretos, el mercado relevante de un determinado producto o servicio.

e. Determinar los casos en que las empresas o personas a las que se aplica el presente Reglamento tienen posición dominante en un mercado de telecomunicaciones y vigilar su comportamiento con el fin de impedir, corregir y sancionar cualquier conducta que constituya abuso de dicha posición en el mercado.

f. Establecer, en casos concretos, la existencia de prácticas restrictivas a la competencia, que impidan o limiten la existencia en el mercado de condiciones suficientes para asegurar una competencia efectiva y sostenible, a los fines de fijar tarifas para los mismos, de conformidad con los parámetros de costos y procedimientos establecidos en la Ley y el Reglamento de Costos y Tarifas de los Servicios.

g. Evaluar las condiciones y grado de competencia efectiva en los servicios de telecomunicaciones de la República Dominicana, cuando lo estime conveniente, con el fin de detectar barreras de entrada en las condiciones de acceso a redes y servicios, abusos de posición dominante, prácticas comerciales de competencia desleal, y cualquier otra práctica que restrinja o impida el objetivo establecido en el artículo 2 de este Reglamento.

- 48.** Respecto a la evaluación de las condiciones de competencia, el Reglamento de Competencia indica en su artículo 18 que cuando lo estime conveniente o a solicitud de parte interesada, el **INDOTEL** realizará una evaluación de las condiciones de competencia en los mercados de telecomunicaciones de la República Dominicana, con el fin de detectar barreras de entrada en el acceso a redes y servicios, abusos de posición dominante, competencia desleal y cualquier otra práctica que restrinja o impida el objetivo establecido en el artículo 2 del Reglamento.
- 49.** Visto lo precedentemente señalado, este Consejo Directivo tiene el deber de evaluar los comentarios que ha recibido con ocasión del inicio del proceso de consulta pública de los mercados relevantes sujetos de regulación *ex ante* en el sector de las telecomunicaciones de la República Dominicana identificados en el estudio realizado por la **FIRMA CONSULTORA INTERNACIONAL COWI**, contenido en su Resolución núm. **076-2020**.
- 50.** La aprobación de los mercados sujetos de regulación *ex ante* en el sector de las telecomunicaciones de la República Dominicana ha agotado un extenso y transparente proceso de consulta pública, durante el cual fueron evaluadas las distintas propuestas de las partes que acreditaron interés.
- 51.** En este sentido, conforme se indicó anteriormente, durante el periodo de consulta pública habilitado por este Consejo Directivo, se recibieron comentarios, no vinculantes, por parte de **CLARO, ASIET, GSMA, VIVA y ALTICE**, los cuales han sido debidamente ponderados por este Consejo Directivo, y cuyas consideraciones al respecto son presentadas a continuación.

IV. Comentarios recibidos de las partes y motivaciones del INDOTEL

IV.I. Marco legal para regulación *ex ante* del INDOTEL

Comentarios recibidos

- 50.** **CLARO** argumenta que el **INDOTEL** ha asumido como una posibilidad jurídica dispuesta a su cargo por la Ley núm. 153-98 la de sujetar determinados mercados relevantes a una regulación *ex ante*,

sin evidenciar realmente si el legislador le ha otorgado tal posibilidad de regular *ex ante* una serie de mercados relevantes del sector. Asegurando **CLARO**, además, que no existe en las condiciones actuales, facultad del **INDOTEL** para adentrarse a imponer una regulación *ex ante* a determinados mercados relevantes. En ese sentido, **CLARO** afirma que tanto la determinación de los mercados relevantes como la regulación *ex ante* constituyen una *función administrativa*, cuya naturaleza de función o potestad pública, condiciona su fundamento y procedencia a la previa existencia de una habilidad legal que delimite sus contornos, para así complementar los requisitos exigidos por el principio de juridicidad –legalidad– y la seguridad jurídica. Dado que constitucionalmente, toda actividad formal de la Administración Pública necesita encontrar amparo en una norma con rango legal que, de manera específica, atribuya la competencia jurídica a una autoridad pública concreta, para ésta desplegar sus decisiones.

51. **CLARO** sostiene en sus comentarios, que el **INDOTEL** de manera abstracta y difusa, ha deducido su potestad para abocarse a imponer, por primera vez en su historia, una regulación *ex ante*, a partir de una interpretación combinada de las disposiciones contenidas en la Ley núm. 153-98, queriendo cambiar una regulación *ex post*, que es la que ha aplicado siempre, hacia una regulación *ex ante*, ignorando **INDOTEL** al artículo 92.1 que aborda la **regla de la mínima regulación y del máximo funcionamiento del mercado**.
52. **CLARO** además señala que, desde el punto de vista técnico, las etapas para el análisis de mercado presentadas en la página 25 del estudio lucen consistentes con lo que estipula la teoría económica sobre este tipo de investigación para mercados en donde el marco legal y regulatorio antepone como norma la vigilancia y regulación *ex ante* a la regulación *ex post*, lo cual difiere del mercado legal y regulatorio existente en República Dominicana.
53. **CLARO** considera que es necesario hacer una revisión respecto a la potestad de **INDOTEL** para determinar, primero, la aplicación de una regulación *ex ante*, sin que ello implique desconocer el principio de mínima regulación, y las condiciones establecidas por la ley marco del sector para aplicar dicha regulación; y segundo, los mercados relevantes sujetos de regulación *ex ante*. Por esta misma razón, debe informarse en qué condiciones y sustento se pretende modificar el espíritu de la regulación en materia de competencia de forma sectorial, en un marco que incluya a todos los involucrados, atendiendo a la posibilidad que dicha modificación trastoque el desarrollo del sector. Agrega que la regulación *ex ante* no puede imponerse, ni asumirse como la que corresponde aplicar, sin tener razones válidas para ello. Afirma que del estudio no se desprenden dichas razones, sino que el estudio se orienta a que dicha regulación se aplique per se, situación con la que **CLARO** manifiesta estar en profundo desacuerdo, máxime cuando la regulación en materia de competencia en el sector otorga los instrumentos necesarios a prestadoras, usuarios y regulador para accionar ante la eventualidad de un acto que cause o tenga potencial efecto competitivo.
54. De tal manera, **CLARO** rechaza que en la propia resolución de consulta del **INDOTEL**, se asuma ya como un hecho consumado la regulación *ex ante*, como si ese no fuera un aspecto crítico a comentar, y considerar entre las observaciones que se deben tener en cuenta al momento de una versión final del estudio de mercado, o de las recomendaciones que finalmente tendrán en cuenta el **INDOTEL** y, en consecuencia, solicita que el proceso se desestime, por **INDOTEL** no tener autoridad legal y por no establecer de manera incontrovertible que no existe en determinado mercado una competencia leal, efectiva y sostenible.
55. **ASIET** indica que, si bien el estudio en consulta puede ser un insumo para tomar en cuenta para la toma de decisiones por parte del Consejo Directivo del **INDOTEL**, no debería representar en sí mismo un instrumento de carácter legal o regulatorio, ni su contenido una expresión directa de la

opinión de este órgano autónomo, como podría interpretarse a partir de lo expresado en la parte dispositiva de la Resolución núm. 076-2020.

56. **ASIET** plantea que, como se señala en el apartado de antecedentes de dicha resolución, el estudio forma parte de un proyecto más amplio de medidas de acompañamiento promovido por la Unión Europea y su objetivo general es apoyar la implementación de las políticas y estrategias de desarrollo de la República Dominicana, más no sustituir el análisis ni las determinaciones de sus dependencias. Aunque este aspecto parece subrayarse en la propia resolución, lo expresado en la parte dispositiva en torno a la instrumentación de las acciones pertinentes, a partir de los resultados obtenidos de la consultoría, genera incertidumbre y confusión respecto a las acciones que el **INDOTEL** habrá de tomar en la materia.

Consideraciones del INDOTEL

57. Frente a las observaciones sobre el marco legal para regulación *ex ante*, en la aplicación de las disposiciones contenidas en la Constitución Dominicana, el numeral 3 del artículo 147, establece que: *“La regulación de los servicios públicos es facultad exclusiva del Estado. La ley podrá establecer que la regulación de estos servicios y de otras actividades económicas se encuentre a cargo de organismos creados para tales fines”*, por lo cual, a través de Ley General de Telecomunicaciones, núm. 153-98, el Estado ha delegado en el **INDOTEL** la regulación y supervisión del desarrollo de los servicios públicos de telecomunicaciones.
58. A su vez, en el numeral 2, artículo 50 de la Constitución Dominicana se establece, que *“el Estado podrá dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país”*, siendo el **INDOTEL** el organismo del Estado con facultad para regular el sector de las telecomunicaciones, de conformidad a las atribuciones establecidas en la Ley 153-98.
59. Por su parte, uno de los pilares de la Ley General de Telecomunicaciones, núm. 153-98, tal y como se indica en los mismos considerandos de la Ley, es que *“es de interés del Estado organizar y promover la competencia leal, eficaz y sostenible dentro del sector de las telecomunicaciones”* y resaltándose como uno de los objetivos de la Ley, conforme el artículo 3, el de *“promover la participación en el mercado de servicios públicos de telecomunicaciones de prestadores con capacidad para desarrollar una competencia, leal, efectiva y sostenible en el tiempo, que se traduzca en una mejor oferta de telecomunicaciones en términos de precios, calidad del servicio e innovación tecnológica”*.
60. En ese mismo orden, la Ley General de Telecomunicaciones, núm. 153-98, establece en su artículo 78 como función del **INDOTEL**, la de elaborar reglamentos de alcance general y dictar normas de alcance particular, disposición que constituye el fundamento jurídico de los reglamentos emanados por este órgano regulador.
61. Es de indicarse que la regulación técnica y económica en cabeza del **INDOTEL**, se constituye en un instrumento de intervención del Estado en la economía, cuya implementación pretende realizar fines esenciales del Estado como los de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución, en ejercicio de un papel dinámico y activo inherente a su función básica de dirección general de la economía, en el marco de la cual se reconoce que la libertad de empresa y la libre competencia económica no excluye en modo alguno la injerencia del Estado para alcanzar fines que le son propios.

62. Bajo este contexto, la regulación técnica y económica, como es el caso de la actividad regulatoria a cargo del **INDOTEL**, se constituye en una actividad especializada, dinámica, que debe responder a la realidad del mercado y que se reconoce como indispensable para promover las condiciones y objetivos de interés general que faciliten la efectividad de los derechos y las garantías de los ciudadanos que son receptores de los servicios públicos y también de los agentes participantes en la prestación de esos servicios para asegurar un entorno de libre y sana competencia en el desarrollo de su actividad económica.
63. Es así como los derechos deben ser protegidos no solo frente a vulneraciones sino también frente a amenazas, en la medida en que el Estado no debe esperar a que se materialice la violación de un derecho para actuar en procura de su protección, si puede intervenir en forma preventiva para evitar precisamente su vulneración.
64. Teniendo claro lo anterior, la facultad reguladora del **INDOTEL**, en relación con los diferentes servicios de telecomunicaciones, en aras de responder a la realidad del mercado, implica la utilización de diversos instrumentos o metodologías de intervención, en la medida en que éstos sean adecuados a la dinámica propia del sector. Para tal efecto, la metodología basada en la definición de mercados relevantes y el análisis de las condiciones de competencia en los mismos, es la más apropiada dentro del contexto de los mercados de telecomunicaciones en el país y el cual conlleva el estudio de las presiones competitivas a las que se enfrentan las empresas prestadoras de servicios, identificando cuáles son los agentes en el mercado, y cuál es la fuerza que cada uno de los mismos ejerce para influenciar la conducta de sus competidores, razón por la cual no se trata de un ejercicio jurídico en estricto sentido, sino del desarrollo de una metodología de carácter económico que se utiliza para asegurar que las medidas regulatorias que han de aplicarse a los servicios, se fundamenten en criterios y condiciones de orden económico como son los análisis de las condiciones de competencia, la existencia de posición dominante y la presencia de fallas en el mercado, que ameriten la imposición de medidas regulatorias *ex ante* específicas.
65. **CLARO** parece desconocer que la Ley General de Telecomunicaciones, núm. 153-98 es muy clara, al otorgar directamente facultad al **INDOTEL** para dictar reglamentos, cuyo contenido, como en la especie, no contravenga ninguna disposición de la misma Ley, teniendo así plena efectividad y fuerza jurídica, la Resolución núm. 022-05, modificada por la Resolución núm. 025-10, contentiva del Reglamento de Libre y Leal Competencia para el sector de las telecomunicaciones, en concordancia con las normas establecidas en la Constitución, la Ley y demás instrumentos legales y normativas aplicables, así como con los Compromisos Específicos sobre Telecomunicaciones Básicas adquiridos por la República Dominicana con la Organización Mundial de Comercio (OMC).
66. Dicho esto, el supra indicado reglamento cuenta con el fundamento jurídico para disponer en el artículo 5, que es el **INDOTEL** el órgano que puede *“determinar o definir, en casos concretos, el mercado relevante de un determinado producto o servicio”, “determinar los casos en que las empresas o personas a las que se aplica el presente Reglamento tienen posición dominante en un mercado de telecomunicaciones y vigilar su comportamiento con el fin de impedir, corregir y sancionar cualquier conducta que constituya abuso de dicha posición en el mercado”, además “establecer, en casos, concretos, la existencia de prácticas restrictivas a la competencia, que impidan o limiten la existencia en el mercado de condiciones suficientes para asegurar una competencia efectiva y sostenible, a los fines de fijar tarifas para los mismos de conformidad con los parámetros de costos y procedimientos establecidos en la Ley y el Reglamento de Costos y Tarifas de los Servicios”* y, por último, *“evaluar las condiciones y grado de competencia efectiva en los servicios de telecomunicaciones de la República Dominicana, cuando lo estime conveniente, con el fin de detectar barreras de entrada en las condiciones de acceso a redes y servicios, abusos*

de posición dominante, prácticas comerciales de competencia desleal, y cualquier otra práctica que restrinja o impida el objetivo establecido en el artículo 2 de este Reglamento”.

67. En cuanto a los comentarios sobre el principio de mínima regulación, consagrado en la Ley núm. 153-98, es de señalar que dicho precepto orienta el marco de acción de la actividad regulatoria como mecanismo de intervención del Estado en la economía, a efectos de remediar las fallas de mercado que lesionen la libre competencia y perjudiquen el bienestar de los usuarios, y el cual de ninguna manera puede ser entendido válidamente como la imposibilidad del **INDOTEL** de emitir regulaciones generales y particulares cuando exista el sustento jurídico, técnico y económico que así lo justifique en beneficio del interés general, o mucho menos equipararse o interpretarse como una inexistente o nula regulación.
68. En tal sentido, ante la presencia de fallas de mercado o problemas de competencia como los identificados para los mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante, el mandato legal que tiene el **INDOTEL** como autoridad responsable de garantizar la prestación eficiente de los servicios, deriva en analizar posibles remedios regulatorios, someter a consulta pública dichos análisis, valorar los comentarios de todos los actores interesados, y finalmente adoptar las medidas regulatorias a que haya lugar, por lo que se reitera que el **INDOTEL** cuenta con facultad legal para dictar reglamentos con disposiciones generales, los cuales han respetado el criterio de mínima regulación y del máximo funcionamiento del mercado establecidas en el artículo 92.1 de la Ley General de Telecomunicaciones, núm. 153-98.
69. Cualquier aproximación hermenéutica, sea literal o respecto de la historia y sentido de la Ley núm. 153-98, sobre las atribuciones sistemáticamente ordenadas por los artículos 3, 39, 40, 77, 78, 92 y 118.3 de la Ley núm. 153-98, así como a las medidas establecidas en el Reglamento de Libre y Leal Competencia, un acto administrativo firme y de las demás legislaciones complementarias antes citadas, no dejan dudas del mandato a cargo de **INDOTEL** en materia de regulación de la competencia para el sector de las telecomunicaciones, con carácter preventivo, y no solo remedial
70. El conjunto normativo habilita el ejercicio oportuno y eficaz de la potestad reglamentaria de **INDOTEL**, para adoptar medidas que garanticen el objetivo de Ley, sin que en ninguno de sus principios y normas se limite al escenario ex post, ni de manera expresa como tampoco tácita.
71. Si bien, el artículo 39 de la Ley núm. 153-98 privilegia la libertad tarifaria, esa primacía viene acompañada de presupuestos de excepción aplicable en casos concretos, esto es, en cada mercado relevante en el sector de telecomunicaciones, donde es mandato reglado para el **INDOTEL** garantizar la competencia efectiva y sostenible.
72. Negar esa concreción, esto es, la posibilidad de que, como cuestión previa, el **INDOTEL** identifique los mercados relevantes, para una eventual intervención ex ante en aquellos mercados donde no exista competencia efectiva; equivale a suponer que el principio de mínima regulación excluye la posibilidad de actuar con racionalidad y en el marco de un ejercicio normativo de sus potestades, ante las distorsiones derivadas del poder de mercado.
73. **CLARO** elige interpretar la habilitación prevista en el artículo 39 únicamente para el escenario ex post, sin demostrar donde la Ley así lo señala. La prestadora niega que la función administrativa provea al **INDOTEL** habilidad legal que delimite los contornos de la potestad de actuación ex ante. Sin embargo, no lo demuestra. Desviar el sentido de la norma del artículo 39, como el principio del artículo 92 de la Ley, como escoge **CLARO**, directamente ignora el mandato asociado a los objetivos legales y constitucionales circundantes.

74. Esa interpretación tampoco toma en cuenta el compromiso asumido por la República Dominicana, respecto de la Prevención de Prácticas Restrictivas a la Competencia en la Esfera de las Telecomunicaciones consignado en el artículo 1 del Documento de Referencia que se anexa al Cuarto Protocolo anexo al Acuerdo General Sobre Comercio de Servicios (GATS), relativo a las negociaciones sobre telecomunicaciones básicas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ratificado en todas sus partes por el artículo 118 numeral 3, de la Ley núm. 153-98.
75. El mencionado compromiso internacional, en plena correspondencia con los mandatos constitucional y legal antes invocados, establece que: “Se mantendrán medidas adecuadas con el fin de impedir que aquellos proveedores que, individual y conjuntamente, sean un proveedor importante empleen o siguen empleando prácticas anticompetitivas.” La admisibilidad y pertinencia de la adopción de medidas para prevenir —previo a su ocurrencia— las prácticas anticompetitivas, es un norte indiscutible en todos los instrumentos con fuerza legal que forman parte de la historia y alcance de la Ley núm. 153-98.
76. El principio consagrado en el artículo 92, desde su propio enunciado, contiene las premisas para asegurar que el **INDOTEL** se mantenga habilitada para garantizar la competencia leal, efectiva y sostenible de cada servicio. Es por lo que el principio de mínima regulación y máximo funcionamiento de mercado otorga a los efectos de las decisiones del **INDOTEL**, la posibilidad de que equiparar lo que idealmente se espera del libre juego de la oferta y la demanda, sin limitar el ejercicio de esa potestad, en modo alguno, a la intervención posterior a la práctica antijurídica.
77. El sistema regulatorio a cargo del **INDOTEL**, asentado en el conjunto de artículos citados, incluye la atribución general consagrada en el 78b) de la Ley núm. 153-98 antes citado, máxime cuando ese artículo, que versa sobre la función del organismo, sostiene uno de los más importantes los pilares de la Ley núm. 153-98. Afirmar lo contrario, esto es, la incapacidad del **INDOTEL** de llevar a cabo la determinación de mercados relevantes, para eventualmente verificar, caso por caso, a través de resoluciones motivadas que protegerán el derecho a la libre empresa, y su consecuente expectativa de retorno de la inversión, así como el derecho de defensa de las prestadoras; implicaría admitir que en la jurisdicción dominicana las empresas son las que fijan la política de competencia por encima Estado dominicano, y que los efectos nocivos del monopolio y la posición dominante no pueden ser regulados por el **INDOTEL**, órgano descentralizado creado a tales fines.
78. Ni la Ley núm. 153-98, el Reglamento de Libre y Leal Competencia, la Ley núm. 107-13, el Cuarto Protocolo del Acuerdo General de Comercio de Servicios o la Constitución establecen ese orden liberal. Se trata de una lectura propia hecha por **CLARO** al cuerpo normativo. Más aún, una interpretación que solo atiende a su interés en la presente coyuntura, puesto que en el pasado esa prestadora ha aceptado medidas *ex ante* adoptadas por **INDOTEL** en casos concretos, de conformidad con la Ley. Veamos:
79. La aseveración de **CLARO** resulta contraria al derecho fundamental a la libre y leal competencia en el sector de las telecomunicaciones, así como al principio rector de crecimiento sostenible del régimen económico de estado, que impone al regulador, entre otras coordenadas, la búsqueda del bienestar social, a través de la gestión eficaz del mandato a su cargo, sin menoscabo de la libertad de empresa
80. Literalmente el artículo 39 reza: “Los precios al público o tarifas de los servicios públicos de telecomunicaciones serán fijados libremente por las empresas prestadoras, a menos que el órgano regulador, mediante resolución motivada, determine que, en un caso concreto, no existen en el

mercado de servicios las condiciones suficientes para asegurar una competencia efectiva y sostenible por existir prácticas restrictivas a la competencia. Sólo en esas circunstancias el órgano regulador procederá a fijarlos.”

81. El examen agotado por **CLARO** a esa disposición, además de limitarse al plano literal del contenido resultada desviada. Según la lectura de la prestadora del artículo 39 de la Ley núm. 153-98, las únicas resoluciones motivadas que pudiese dictar el **INDOTEL** para resolver casos concretos; esto es, para identificar y, en consecuencia, resolver fallas en el mercado que impiden la competencia efectiva y sostenible, son las decisiones *ex post* que resuelven los procedimientos administrativos sancionadores iniciados en ocasión de una investigación de oficio o a solicitud de partes, por presunta comisión de prácticas anticompetitivas.
82. Llamen la atención los alegatos presentados por **CLARO**, en los que desconoce en su totalidad la potestad regulatoria del **INDOTEL** para adoptar medidas preventivas para garantizar la competencia efectiva. Estos alegatos no solo llevan a esa prestadora a una interpretación propia del artículo 39, al asimilar la concreción que demanda la excepción únicamente a la actuación a posteriori; sino, además, a olvidar que el artículo 41.1 es otro presupuesto no controvertido de esa atribución anticipada otorgada al **INDOTEL** por la Ley.
83. Textualmente el mencionado artículo de la Ley núm. 153-98 establece: “El órgano regulador velará porque los cargos no sean discriminatorios y aseguren una competencia efectiva y sostenible. En caso de desacuerdo entre las partes, podrá intervenir en la fijación de estos mediante una resolución motivada, tomando como parámetros los costos, incluyendo una remuneración razonable de la inversión, calculados de acuerdo con lo que establezca el “Reglamento de Tarifas y Costos de Servicios”.
84. Adicionalmente, hay otros escenarios de regulación *ex ante* en materia de competencia que organizan medidas anticipadas, como es el mecanismo de control de concentraciones organizado por los artículos 12 y siguientes del Reglamento de Libre y Leal Competencia, encaminados, como ha alegado **CLARO**, en previas coyunturas a limitar el poder de mercado.
85. Al igual que las medidas de control de concentraciones *ex ante*, la eventual declaratoria de ausencia de competencia efectiva en determinado mercado, le permitiría a la autoridad garantizar la preservación de libre competencia en ese caso concreto. No se trataría de un atentado a la seguridad jurídica y la confianza legítima del inversionista en el sector de telecomunicaciones, sino de un límite razonado y previamente configurado por Ley a la autonomía de la voluntad, en atención a los efectos nocivos que la Carta Magna señala en contra de los monopolios y la posición dominante.
86. Sin la identificación de los mercados relevantes, cuestión previa e indispensable para la determinación de las condiciones de competencia en los mercados de telecomunicaciones, no existirá un ejercicio pleno de la función de **INDOTEL**, capaz de asegurar la competitividad y el bienestar, como ordena el irrenunciable principio de competencia de la Ley núm. 247-12 antes citado. La atribución del **INDOTEL** para agotar el presente ejercicio se encuentra explícitamente estructurada por el conjunto de normas sustantivas y procesales invocadas en la presente motivación. Sobre la potestad regulador de agencias reguladoras como el **INDOTEL**, el Tribunal Constitucional se refirió oportunamente en la sentencia TC/0049/13 del 9 de abril de 2013 al establecer lo siguiente:

“9.2.4. La regulación por parte de las agencias del Estado, de un determinado sector de la economía nacional no implica, en modo alguno, violación al derecho fundamental a la libertad de empresa. Este ha sido el criterio fijado por este Tribunal en el precedente establecido mediante la Sentencia TC/0027/12, de fecha cinco (5) de julio del dos mil doce (2012), al señalarse: “Respecto del alegato de violación a la libertad de empresa y a la prohibición de monopolios, es el criterio de este tribunal que no se evidencia tal violación, por cuanto a nadie se le ha impedido realizar la actividad económica de que se trata, sino que el Estado, a través de la resolución de marras, entre otras cosas lo que ha hecho es condicionar la venta directa de combustibles a particulares no detallistas, esto es, regular las actividades comerciales entre los detallistas de combustible y los distribuidores. Tal accionar tiene su sustento jurídico en las disposiciones del artículo 221 de la Constitución y en el artículo 2B letra g) de la Ley No. 290-66, de fecha 30 de junio de 1966, y su reglamento de aplicación No. 186-66, del 26 de octubre del año 1966, pues las facultades reglamentarias de la administración pública autorizan al Estado a intervenir, incluso dictando normas que garanticen la libre competencia y los niveles de precio, sin que ello implique violación a la libertad de empresa.”

En el caso de la especie estos sustentos están dados.

87. Finalmente, citando al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: “Sin una implementación efectiva, incluso las leyes de competencia fuertes pueden ser débiles en la práctica. No importa si hay leyes de competencia o qué tan fuertes son en el papel, solo serán tan eficaces como su implementación.” (Informe Regional de Desarrollo Humano 2021: “Atrapados: Alta Desigualdad y Bajo Crecimiento en América Latina y el Caribe, pág. 161).
88. Por lo tanto, se rechaza el argumento de **CLARO**, por el que alega que el **INDOTEL** no tiene facultad legal para regular *ex ante* para mercados relevantes, que serán determinados mediante una nueva medida, toda vez que se ha demostrado plenamente la facultad que tiene el **INDOTEL** como órgano regulador del sector de las telecomunicaciones, de establecer toda medida regulatoria que prevenga o mitigue las prácticas restrictivas a la competencia, entre otras.
89. En virtud de lo anterior y conforme a las facultades legales y los sustentos jurídicos, técnicos y económicos derivados del estudio de identificación de mercados relevantes, análisis de competencia y definición de mercados relevantes susceptibles de regulación *ex ante*, el **INDOTEL** procede a continuar con el desarrollo de este proceso regulatorio.

IV.II. Falta de evidencia de problemas de competencia / ausencia de consideraciones sobre calidad servicios / problemas en originación-terminación de llamadas

Comentarios recibidos

90. **ASIET** manifiesta que, en un análisis de mercado relevante, no basta con identificar si x o y empresa tiene una cuota de mercado importante para determinar, en primer lugar, que es el jugador dominante, sino que se deben analizar otros factores como la capacidad de ese jugador en imponer precios altos sin que un competidor pudiera compensar tal medida, así como la capacidad de los consumidores para cambiarse con proveedores competidores. En la revisión que en el estudio se realiza de los diversos mercados, no existe evidencia de que se hayan considerado estos factores adicionales para concluir una presunción de existencia de un agente con posición de dominio en cada uno de dichos mercados.

91. **ALTICE** argumenta que ante la falta de información se concluye que existe un problema de competencia y se sugiere regulación *ex ante* mediante la que se modifique el cargo de interconexión.
92. **CLARO** considera que el hecho que posea la mayor red de telefonía del país, obedece a muchos factores, entre ellos, que (i) tiene 90 años realizando inversiones con capital privado y de forma continua en todo en el país, adaptándose a las nuevas tecnologías, (ii) a junio del 2020 ha desplegado alrededor de 2,500 kilómetros de fibra óptica que conectan 30 provincias del país, (iii) la inversión promedio anual en fibra óptica ronda los RD\$460 millones de pesos dominicanos, solo en los últimos 9 años, y (iv) la inversión en 3 cables submarinos, de los 5 que conectan el país con el mundo, ellos son, Antillas I en el 1997, Arcos en el 2001 y AMX en el 2014.
93. **CLARO** afirma que “en el primer año **CLARO** era una perdedora neta de los clientes que se portaron, sin embargo, a junio de 2019 era la ganadora neta de numeraciones recibidas. Este es un fenómeno para tomar en cuenta en el análisis de la competencia del mercado” confirma los hallazgos evidenciados por **INDOTEL** respecto al estado de la competencia en el mercado de telefonía móvil.
94. **CLARO** argumenta que “para entender la competencia es necesario indagar como se ofrece el servicio. Prueba de la calidad y robustez de las redes de **CLARO** es el hecho de que su desempeño ha sido óptimo, a pesar del incremento en la demanda que han enfrentado las redes de servicios de telecomunicaciones con motivo de la crisis ocasionada por la pandemia COVID-19. Los niveles de satisfacción pueden explicar, al menos en una buena parte la preferencia de los consumidores por los servicios de **CLARO**”.

Consideraciones del INDOTEL

95. En respuesta al comentario que plantea que no se logra “presentar evidencia para los mercados revisados respecto a la existencia de poder sustancial de mercado”, **INDOTEL** reitera que los análisis adelantados respecto a las condiciones de competencia existentes en los mercados relevantes de telecomunicaciones están consignados con amplio detalle en el documento ANÁLISIS DE COMPETENCIA (Entregable 2).
96. A manera de referencia, el análisis de competencia adelantado respecto al mercado minorista de telefonía móvil, conforme a la metodología planteada en el INFORME DE PROGRESO (Entregable 1), establece que (i) el mercado relevante minorista de telefonía móvil evidencia problemas de competencia: A la luz del cálculo y análisis de los indicadores básicos de estructura y desempeño de dicho mercado, el mismo se encuentra concentrado alrededor de dos operadores móviles y con tendencia creciente en la participación de mercado del operador de mayor tamaño, (ii) las condiciones de prestación del servicio, en la que los operadores están integrados verticalmente y no existe un mercado de insumos mayoristas para el mercado de acceso y originación, incrementa significativamente las barreras de entrada al mercado, (iii) en el caso de la telefonía móvil, el insumo menos replicable se encuentra en el mercado mayorista de terminación de llamadas en redes móviles, seguido por el mercado mayorista de acceso y originación a redes móviles, y (iv) la terminación de llamadas se presta en condiciones monopólicas, ya que solamente el operador dueño de la red en la que se terminan las llamadas puede prestar dicho servicio, por lo tanto, determinar el precio del mismo. En consecuencia, por definición, el mercado de terminación de llamadas es sujeto a regulación *ex ante* y, por lo mismo, se encuentra regulado el valor del cargo de interconexión.

97. Conforme a los aspectos referidos previamente, existe sustento técnico suficiente para definir el mercado mayorista de terminación de llamadas como mercado relevante susceptible de regulación *ex ante*.
98. Por su parte, respecto del comentario que afirma que en los análisis de competencia no se consideró, además de las cuotas de mercado, otros factores como la capacidad de ese jugador en imponer precios altos sin que un competidor pudiera compensar tal medida, así como la capacidad de los consumidores para cambiarse con proveedores competidores, **INDOTEL** reitera que conforme a la metodología planteada en el documento ANÁLISIS DE COMPETENCIA (sección 3.2.4), a efectos de identificar los casos en que el comportamiento de la industria se aleja de la competencia perfecta, se analizan cinco criterios de la industria en cada mercado relevante, a saber:
- i. Cuotas de mercado y concentración
 - ii. Características de la competencia
 - iii. Impacto en la competencia del empaquetamiento
 - iv. Características del operador
 - v. Características de los usuarios
99. **INDOTEL** precisa además que, dentro del segundo criterio asociado a “ii. Características de la competencia” se analizan las dinámicas de los precios de los servicios para evaluar sus tendencias y determinar si existen señales de irreplicabilidad de ofertas de servicio de algún operador por parte de los demás jugadores que participan en los respectivos mercados. En particular, para el mercado de telefonía móvil, el análisis de competencia en cuanto al criterio de “ii. Características de la competencia”, presenta los siguientes hallazgos:

[Pag 28]

Características de la competencia – Telefonía móvil

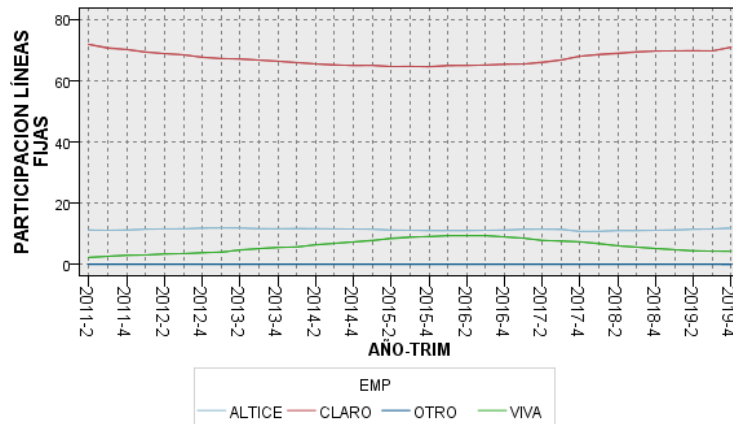
- Al analizar la serie de tiempo de los precios del servicio de telefonía móvil en las modalidades prepago y pospago, se evidencia que no existe una tendencia de los principales operadores (**CLARO, ALTICE, VIVA**) durante los últimos 8 años como se muestra en la figura 13 y figura 14. Con el ánimo de contrastar la información de precios promedio con una variable proxy, se presenta en la figura 15 la información del ingreso promedio por minuto.
- La estabilidad e igualdad en la información presentada por **CLARO, ALTICE** y **VIVA** puede ser indicativa de una ausencia de dinámica competitiva en la medida en la que para un periodo de 8 años se presenta una muy baja variabilidad, ninguna señal de tendencia decreciente a pesar de que la escala del mercado varió significativamente en igual periodo de tiempo en materia de uso de la infraestructura (cantidad de usuarios móviles estables, uso incrementado de las redes para prestar el servicio de Internet móvil). De hecho, tal y como se puede observar en la figura 16, las líneas móviles con datos pasaron de poco menos de un millón en el primer trimestre de 2011 a más de seis millones en 2019. En este mismo lapso, las líneas en operación de telefonía móvil con servicios de comunicación de datos de banda ancha pasaron de representar menos del 20% a más del 90%, lo que da cuenta de la evolución del uso de los terminales móviles.
- Como se evidencia en las figuras 17 y 18, la demanda del servicio de telefonía móvil, medida a través del consumo medio por usuario, presenta una tendencia decreciente en los últimos 5 años.

- A pesar de esta caída, no se evidencian cambios significativos en los precios por parte de operadores como **CLARO** y **VIVA** que busquen aumentar la demanda de este servicio (Ver figura 13 y figura 14).
 - Por otra parte, el comportamiento del consumo del tráfico al interior de cada red (on-net) frente al tráfico hacia otras redes (off-net) evidencia una alta incidencia del tráfico on-net que se ha mantenido relativamente constante en el tiempo, tanto en momentos de crecimiento del tráfico móvil, como en momentos de decrecimiento de este (ver figura 19). Mientras en el primer trimestre de 2011 el tráfico *on-net* representaba el 79%, para el segundo trimestre de 2019 representa alrededor del 75%.
 - Cuando este indicador se analiza por operador, se evidencia que para el operador **CLARO** la proporción *on-net* era superior al 80% en el año 2011 y ha decrecido paulatinamente, ubicándose en un nivel apenas inferior al 80%. Para **ALTICE**, la proporción del tráfico *on-net* era cercana al 75% en el año 2011, se incrementó hasta casi alcanzar el 90% en el año 2015 para posteriormente decrecer de manera acelerada hasta alcanzar el 68% al segundo trimestre de 2019. La mayor incidencia de tráfico *off-net* en su *mix* de tráfico podría explicar el incremento en el ingreso promedio por minuto registrado previamente. La curva de proporción de tráfico *on-net* de **ALTICE** resulta inversa a la de su participación de mercado. Por otro lado, **VIVA** presenta una disminución de la proporción *on-net* significativa, pasando de un 72% al 45% entre los años 2012 al 2017, para luego incrementarse hasta valores oscilantes cercanos al 50%.
 - Los datos observados para el año 2019 responden, al menos desde el punto de vista ordinal, a las participaciones de mercado de cada uno de los operadores. Si se supone una distribución de tráfico balanceado, todos los operadores presentan mayores valores de proporción de tráfico *on-net* de lo que indicaría su participación de mercado, **VIVA** y **ALTICE** los que más, a pesar de que es una situación que también se presenta para **CLARO**. Esto permite inferir que los usuarios tienen en cuenta el operador que elige su círculo cercano a la hora de escoger el propio, una externalidad de red conocida como *tariff mediated externalities*, lo que genera costos de cambio endógenos en un entorno de tarifas *on-net* y *off-net* diferenciadas y, en general, situaciones competitivas asimétricas que favorecen al o a los operadores de mayor tamaño.
100. Lo anterior es evidencia clara de que los análisis de competencia adelantados por el **INDOTEL** están alineados con la metodología planteada para tal fin, en la que se hace hincapié en la necesidad de evaluar, además de las cuotas de mercados y su evolución, otros aspectos condicionantes de la dinámica de competencia en los mercados de telecomunicaciones (Características de la competencia, Impacto en la competencia del empaquetamiento, Características del operador, Características de los usuarios).
101. En esa misma línea, respecto del comentario de **CLARO** que afirma que la conclusión sobre el poder de dominio de **CLARO** en el mercado relevante de telefonía fija es “una hipótesis muy fuerte” dado que (plantea **CLARO**) “las líneas de telefonía fija tradicional han ido disminuyendo en los últimos años, y el crecimiento de la telefonía fija se ha venido dado en la telefonía IP”, **INDOTEL** precisa que el análisis de competencia adelantado entregó hallazgos contundentes sobre los elevados niveles de concentración en el servicios de telefonía fija.

En particular, los hallazgos de problemas de competencia en los mercados de telefonía fija obedecen a la evidencia plasmada en el documento ANÁLISIS DE COMPETENCIA: **[Página 9]**

- El cálculo del IHH para el II-2019, que es de 0,56. Conforme a los datos que se observan en la Figura 1, se avizora que la prestación del servicio de telefonía fija, en forma prospectiva, se podría acercar a un estado de monopolio en la medida en la que la participación de mercado de la empresa prestadora que ya cuenta con una participación superior al 70% (**CLARO**), presenta una tendencia creciente.

Figura 1. Participación de las empresas prestadoras en Telefonía Fija (II-2011 a IV-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos reportados por las empresas prestadoras a INDOTEL
 Nota: Incluye líneas de telefonía IP.

- De los 154 municipios de la República Dominicana, **CLARO** presenta, en todos, la mayor participación en el mercado. En 79 municipios, presenta una participación del 100%, es decir, en estos municipios no existe ningún otro operador con una oferta del servicio de telefonía fija. En 55 municipios, presenta una participación entre el 99% y 90% y, finalmente, en los 20 municipios restantes presenta una participación entre el 89% y 60%.

Tabla 1. Número de municipios por rangos de participación de CLARO basado en el número de usuarios (Telefonía Fija), I-2019.

PARTICIPACIÓN (%)	Nº DE MUNICIPIOS
100%	79
99%-90%	55
89%-80%	13
79%-70%	3
69%-60%	4

Fuente: Elaboración propia. Datos de los Indicadores Estadísticos por Provincias y Municipios, INDOTEL.

- Los datos muestran que entre los años 2017 al 2019, en 10 de los 154 municipios **CLARO** presenta una disminución de su participación, en 58 municipios mantiene su participación, y en los 86 restantes **CLARO** ha aumentado su participación de manera heterogénea entre los diferentes municipios (Ver. Anexo 1, documento ANÁLISIS DE COMPETENCIA).
- Para determinar la concentración del mercado a nivel municipal se calcula el índice IHH por municipio. Como se observa en la Tabla 2, 136 Municipios presentan un IHH mayor o igual al 0.8 lo que deja en evidencia **mercados concentrados y poco competitivos**.

Tabla 2. Número de municipios por rangos de concentración (IHH) de Telefonía Fija, I-2019.

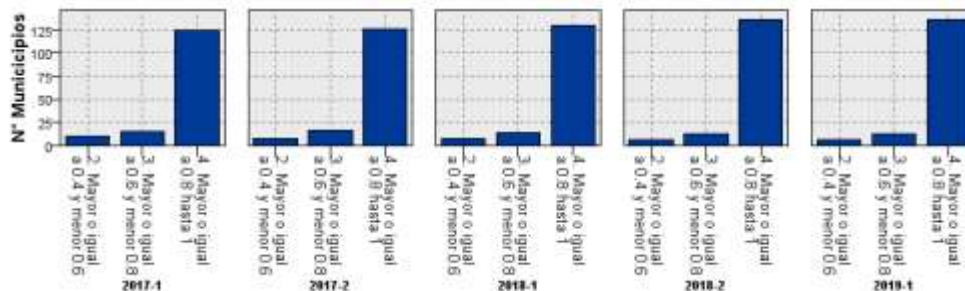
AÑO-SEM	RANGOS CONCENTRACIÓN TELEFONÍA FIJA	N°_Municipios
2019-1	1. Menor a 0.4	0
2019-1	2. Mayor o igual a 0.4 y menor 0.6	6
2019-1	3. Mayor o igual a 0.6 y menor 0.8	12
2019-1	4. Mayor o igual a 0.8 hasta 1	136

Fuente: Elaboración propia. Datos de los Indicadores Estadísticos por Provincias y Municipios, INDOTEL.

Nota: En el Anexo 1 se muestra el IHH desagregado por Municipio, para el periodo I-2017 al I-2019.

- Como se muestra en la Figura 2, los altos niveles de concentración del servicio de telefonía fija por municipio han sido constantes desde el año 2017. Sin embargo, entre el segundo semestre del 2018 y el primer semestre del 2019 se evidencia un aumento en la concentración de mercados en algunos municipios como: Arenoso, Boca Chica, Cevicos, La Ciénaga, La Romana, La Vega, Salcedo, San Cristóbal, San Antonio de Guerra, San Francisco de Macorís, San Pedro de Macorís y Yaguatae, entre otros.

Figura 2. IHH de Telefonía Fija a nivel municipal por rangos, I-2017 a II-2018



Fuente: Elaboración propia. Datos de los Indicadores Estadísticos por Provincias y Municipios, INDOTEL.

- En el análisis de competencia de un mercado, se puede tener en cuenta el cambio de la participación en los mercados como evidencia de cambios en el ambiente. En este caso, dados los altos niveles de concentración (IHH) y la alta participación de **CLARO** dentro del mercado, se realiza un análisis adicional donde se identifican cambios significativos de participación en el mercado de servicios de telefonía fija. Se identifican casos puntuales donde **CLARO** presenta participaciones del 100%, antecedido por la salida de otro operador (**ALTICE**) en el mercado a nivel municipal. Lo anterior, se observa en municipios como:

- Cabrera
- Enriquillo
- Eugenio María de Hostos
- La Mata
- Laguna salada
- Las matas de Santa Cruz
- Nizao
- Padre las Casas
- Pepillo Alcedo (Manzanillo)
- Peralvillo
- Piedra Blanca
- Ramón Santana
- Sabana Grande de Boyá
- Sabana Yegua
- Vicente Noble

- Adicionalmente, se presentan casos donde compañías como **ALTICE** y **WIND TELECOM** salen del mercado, dada la presencia de operadores como **SKY** y **CLARO**:

- Cayetano Germosén

- Gaspar Hernández
 - San Fernando de Monte Cristi
 - San José de las Matas
 - Tamboril
- Al analizar la relación que existe entre el tamaño de los municipios y la concentración de los mercados de telefonía fija, se puede concluir que tanto los pequeños municipios como en los grandes municipios se evidencia una **alta concentración de mercado** (por encima del 0,6). Los municipios con más de 100.000 habitantes presentan una variación en la concentración del mercado, es decir niveles de IHH menores a 0,6 y mayores a 0,4.

Tabla 3. Relación entre el tamaño del municipio y su nivel de concentración

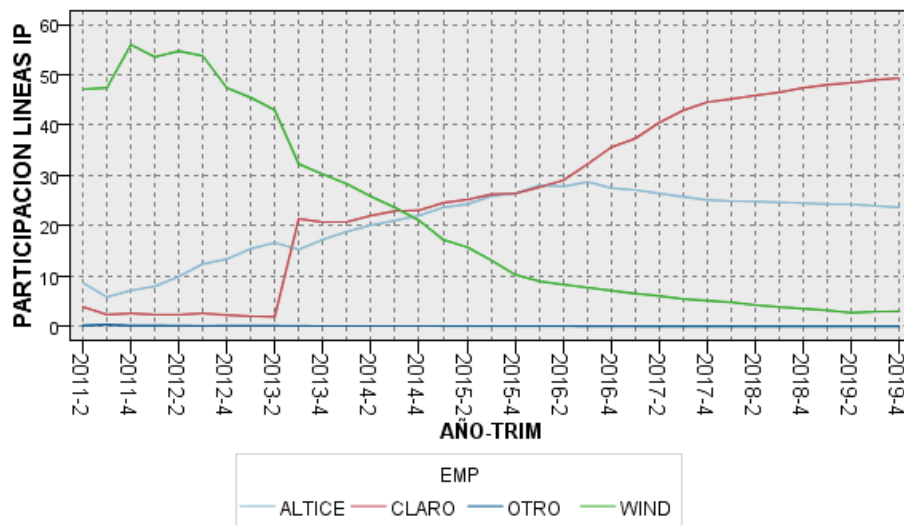
Rangos población	1. Menor a 0.4	2. Mayor o igual a 0.4 y menor 0.6	3. Mayor o igual a 0.6 y menor 0.8	4. Mayor o igual a 0.8 hasta 1
1. 10.000 o menos	0	0	1	32
2. 10.001 a 25.000	0	1	3	48
3. 25.001 a 50.000	0	0	2	29
4. 50.001 a 100.000	0	0	1	18
5. Mayor a 100.000	0	5	5	9

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos reportados por las empresas prestadoras a INDOTEL

Nota: Las proyecciones de población para el 2019 son tomadas de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE,2016)

- 102. INDOTEL** reitera que los análisis de competencia han sido adelantados en función de la información con que cuenta esta autoridad. Tal como se indicó en la sección 1.1.1 del documento ANÁLISIS DE COMPETENCIA, a nivel municipal no se encuentra información disponible con líneas de telefonía IP y tan solo se encuentra disponible la información a nivel municipal para las líneas de telefonía fija tradicional. Las participaciones de mercado y las medidas de concentración, para el servicio de telefonía fija, se evalúan semestralmente en el periodo I-2017 a I-2019, dada la información disponible por parte de **INDOTEL**. En este sentido, **INDOTEL** ha sido claro en señalar que, en el marco de este proceso regulatorio, solo se cuenta con información de la participación de los operadores (número de usuarios) a nivel de provincia y municipio de telefonía fija tradicional, lo cual es efecto del reporte que los mismos prestadores han efectuado a esta Autoridad.
- 103.** No obstante, lo anterior, resulta claro de la información de alcance nacional (ver Figura 1), que el mercado a nivel nacional se encuentra concentrado, teniendo o no en cuenta las líneas de telefonía IP, entre otras porque **CLARO** también cuenta con líneas IP -alrededor de un 50% del total de las líneas IP son de **CLARO**-. Ver Figura 4:

Figura 3. Participación de mercado a nivel de líneas de telefonía IP



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos reportados por las empresas prestadoras a INDOTEL

[Página 14]

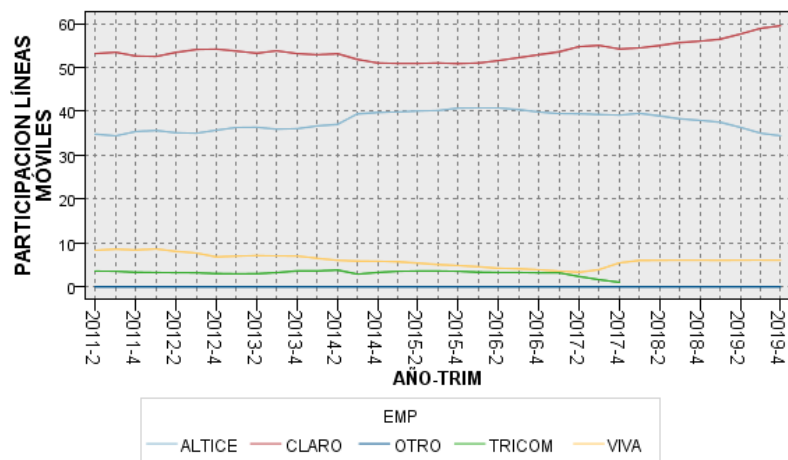
- Resulta notable la ausencia de una tendencia decreciente de los precios de telefonía fija. Los servicios de telecomunicaciones se caracterizan por ser deflacionarios, debido a la presencia de economías de escala (menos costo unitario promedio por usuario adicional conectado), economías de alcance (capacidad de prestar a un menor costo la combinación de dos servicios que la suma de los costos de los dos servicios de manera individual), por la evolución tecnológica de las redes que se hacen progresivamente más eficientes o incluso por una competencia más agresiva entre los operadores que participan en el mercado. En este sentido, con la información disponible, **no se puede afirmar de manera categórica que la rivalidad entre los diferentes operadores que participan en el mercado, con sus respectivas estrategias, haya generado beneficios a los usuarios. (NFT).**

104. En cuanto a los aspectos relativos a las inversiones adelantadas para el despliegue de la infraestructura asociada a la prestación de los servicios de telecomunicaciones fijas, **INDOTEL** aclara que el enfoque de regulación por mercados relevantes que se adelanta en el actual proceso tiene como ejes conductores: la garantía de la prestación de los servicios, la remuneración de los costos eficientes, y la promoción de incentivos adecuados para la inversión en modernización de infraestructura. Esta Autoridad hace énfasis en que el proceso que se adelanta tiene como fin salvaguardar la libre competencia en los mercados relevantes de telecomunicaciones y maximizar el bienestar de los usuarios, por lo que las inversiones en infraestructura son acciones importantes de cara a la calidad y cobertura de los servicios.

105. **INDOTEL** reitera que, si bien la participación de mercado no es una medida perfecta para aproximarse a todo lo anterior, ni mucho menos al nivel de competencia de un mercado, su consideración fue el punto de partida del análisis. Ante los altos niveles de participación de un operador en el mercado y de concentración, se buscó identificar factores que mitiguen esta situación a partir del análisis de elementos adicionales.

106. Ahora bien, en el análisis del nivel de competencia de un mercado se suele priorizar el uso de cambios en las participaciones de mercado frente al uso de niveles de estas, pues son ellos los que están más relacionados con cambios en el ambiente de competencia. Al respecto, la información expuesta a lo largo de la sección 1.1.1 del documento ANÁLISIS DE COMPETENCIA permite evidenciar que la participación de mercado de **CLARO** es creciente.
107. Es evidente entonces que, conforme a lo anterior, **CLARO** es el operador de mayor participación de mercado tanto a nivel nacional como municipal. Así mismo, el nivel de concentración, alto a nivel municipal, es una constante en todos los municipios del país. En ese sentido, no se hace necesario hacer una distinción de las condiciones de competencia por municipio.
108. Como conclusión, **INDOTEL** considera importante reiterar que la aplicación de la metodología de análisis de mercados relevantes para fines de regulación ex ante por parte del **INDOTEL**, en ningún momento se dirige a desconocer o cuestionar las importantes inversiones realizadas por alguna empresa prestadora de servicios de telecomunicaciones en particular. Por el contrario, estas inversiones son deseables y objeto de reconocimiento por el **INDOTEL**, por lo que busca estudiar las presiones competitivas a las que se enfrentan las empresas prestadoras de servicios, identificando cuáles son los agentes en el mercado, y cual la fuerza que cada uno de los mismos ejerce para influenciar la conducta de sus competidores; y, de esa manera, evaluar la posibilidad de adoptar medidas regulatorias pro-competitivas frente a la falla de mercado o el problema de competencia identificado, con un enfoque preventivo y de fomento a las condiciones de competencia en los mercados, y no con una perspectiva correctiva o sancionadora respecto de algún tipo de conducta que contraría el ordenamiento legal o regulatorio.
109. **INDOTEL** destaca que, a lo largo de la sección 1.2.1 del documento ANÁLISIS DE COMPETENCIA (Entregable 2), en la cual se recopila el análisis de las condiciones de competencia actuales en el mercado de telefonía móvil, se evidencia que la participación de mercado de **CLARO** es creciente, mientras que la del segundo jugador en el mercado, **ALTICE**, es decreciente. De hecho, en el último año, **ALTICE** perdió 4 puntos porcentuales de participación, mientras que la participación de mercado de **VIVA** se mantuvo constante en igual periodo. A continuación, se presenta la Figura 12 de dicho documento, que muestra evidencia de esta situación:

Figura 4. Participación de las concesionarias en Telefonía Móvil, II-2011 a IV-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos reportados por las empresas prestadoras a INDOTEL.

- 110.** En virtud de esta evidencia, y que el mismo **CLARO** reconoce que gracias a la portabilidad móvil dicha empresa prestadora es ganadora neta de líneas móviles a junio de 2019 (incrementa su cuota de mercado), no cabe duda que, pese a la remoción de costos de cambio para los usuarios a través de la portabilidad numérica móvil, no se observan cambios favorables para la competencia bajo ninguno de los indicadores de desempeño del mercado: precios estancados, consumos medios decrecientes y tendencia a una mayor concentración del mercado.
- 111.** Por otra parte, frente a los comentarios que plantean la necesidad de considerar aspectos de calidad de los servicios para el desarrollo de los análisis y, en particular el que esos aspectos explicarían la razón por la cual los usuarios prefieren suscribirse con determinadas empresas prestadoras, **INDOTEL** recuerda que en una industria con economías de escala como la de las telecomunicaciones, una diferencia de tamaño significativa tiene impacto a nivel de costos (la empresa más grande es más costo eficiente, dejando todo lo demás constante, incluida la calidad del servicio) y de incentivos a la entrada (los entrantes potenciales enfrentan una estructura de costos superior a la del operador establecido, por lo que sabrían de antemano que tendrían que operar un tiempo a pérdida hasta alcanzar un nivel de escala más comparable con la del operador de mayor tamaño).
- 112.** Sin perjuicio de lo anterior, **INDOTEL** estima oportuno precisar que el proceso regulatorio que se adelanta bajo el enfoque de mercados relevantes tiene como elementos orientadores: la promoción de la competencia, la protección de los derechos de los usuarios, la promoción de la inversión, así como la prestación eficiente y continua de los servicios en términos de calidad y cobertura, el mejoramiento del bienestar social y la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional.
- 113.** Por último, frente a los comentarios presentados por **CLARO**, **ASSET** y **ALTICE** sobre el nivel de los cargos de interconexión, **INDOTEL** considera relevante precisar que el trabajo de Laffont y Tirole (1998)² constituye la literatura seminal en materia de cargos de acceso y los problemas de competencia, en ausencia de regulación, asociados a su libre fijación por parte de las empresas prestadoras. En particular, resulta relevante recordar que, si bien los operadores fijos y móviles construyen infraestructura de red para “sus” clientes, lo cierto es que dicha infraestructura no es usada exclusivamente por ellos. Cuando un usuario de la red A llama a un usuario de la red B, esa llamada hace uso de la infraestructura de red de ambos operadores A y B. Por lo tanto, el costo de cursar una llamada que inicia el usuario de la red A y termina en la red B dado que se llama a un usuario abonado a esa red, debe cubrir por lo menos, el costo de originación de la llamada en la red A y el costo de terminación en la red B. En consecuencia, la remuneración mínima de la llamada entre A y B debe ser 2 veces el cargo de interconexión. Por lo tanto, el operador que origina la llamada (A) recuperaría el costo de terminación de la llamada en la otra red (B, junto con los costos incurridos por originar una llamada, a través del precio minorista que cobra a sus suscriptores cuando estos realizan llamadas. Por lo tanto, el ingreso promedio por minuto (IPxMin) debe cubrir los costos de originación en A y de terminación en B y generar una utilidad razonable, la cual ante una fuerte dinámica de competencia en precios minoristas de llamadas debería tender a cero, así:

$$\begin{aligned} \text{IPxMin} &= \text{Cargo de originación} + \text{Cargo de terminación} + \text{utilidad razonable} \\ \text{IPxMin} &= 2 * \text{Cargo de interconexión} + \text{utilidad razonable} \end{aligned}$$

Por lo tanto, si se expresa el cargo de interconexión en función del ingreso promedio por minuto, se obtiene:

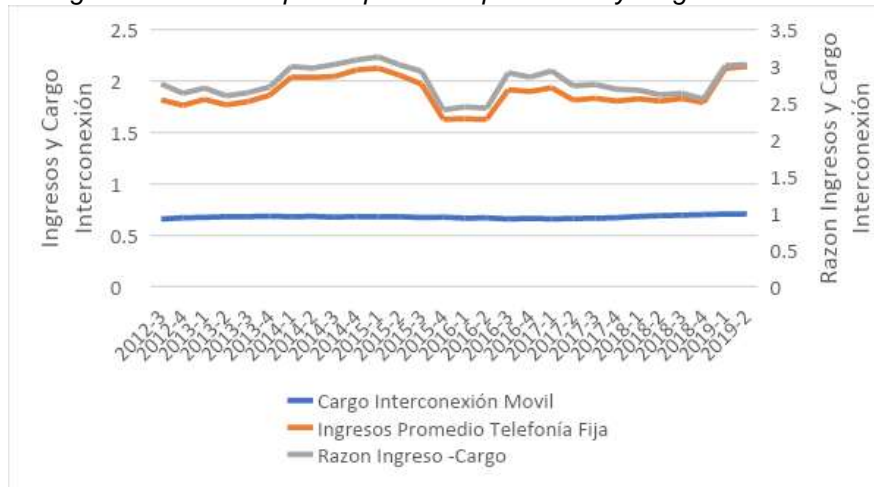
² Laffont, Jean-Jacques, Patrick Rey, and Jean Tirole. “Network Competition: II. Price Discrimination.” *The RAND Journal of Economics* 29, no. 1 (1998): 38–56. <https://doi.org/10.2307/2555815>.

2*cargo de interconexión = IPxMin - utilidad razonable
Cargo de interconexión = IPxMin/2 - utilidad razonable

114. En cuanto al **mercado de telefonía fija**, en el numeral 1.1.2 del documento ANÁLISIS DE COMPETENCIA se señala que:

- En el periodo 2012-2019, el cargo de interconexión para redes fijas en la República Dominicana se mantuvo constante y por debajo de los ingresos promedio por minuto de los operadores. La proporción entre ingresos y cargo muestra que el precio del operador es 2 o 3 veces más alto que el cargo de interconexión (ver figura 9).

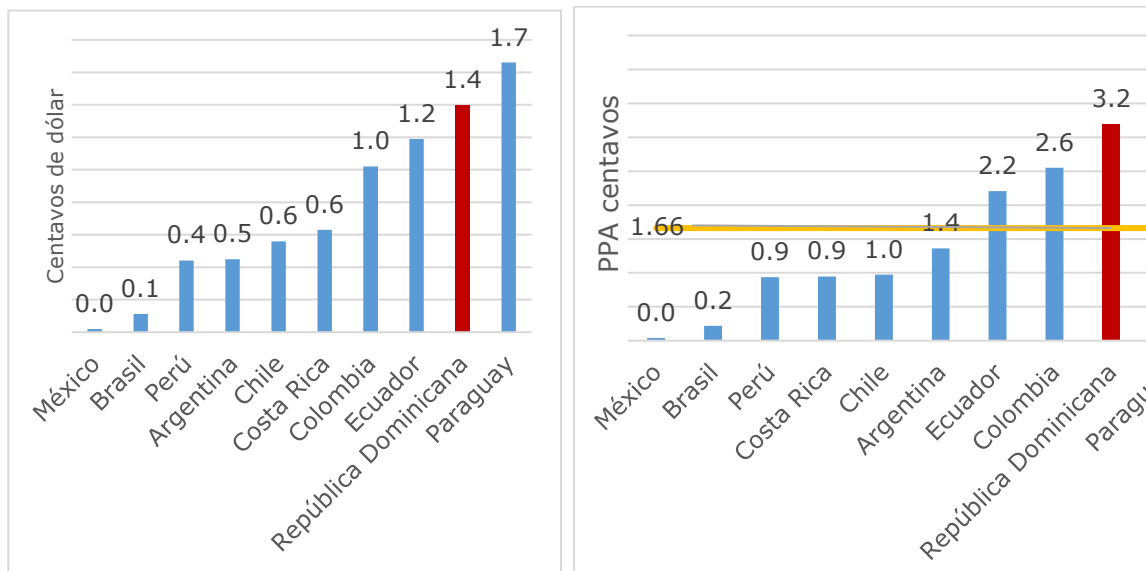
Figura 5. Evolución precio promedio por minuto y cargo de interconexión fijo



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos reportados por las empresas prestadoras a INDOTEL

- En consecuencia, la relación entre el ingreso promedio por minuto y el cargo de interconexión podría señalar una ausencia de presión competitiva a nivel de precio, en la medida en la que debería ser más cercana a dos (el valor por minuto que paga un usuario remunera la originación y terminación de una llamada mientras que el cargo de interconexión remunera únicamente la terminación).
- A partir de la información de los cargos de interconexión fijos en otros países de la región, es posible observar que, después del caso de Paraguay, **el cargo de interconexión vigente en República Dominicana es uno de los más altos a nivel regional** (ver figura 10), incluso ajustando por paridad de compra (PPA).

Figura 6. Comparativo de valores de cargos de interconexión en redes fijas en la región (terminación local) – centavos de dólar (izquierda) y de PPA (derecha)



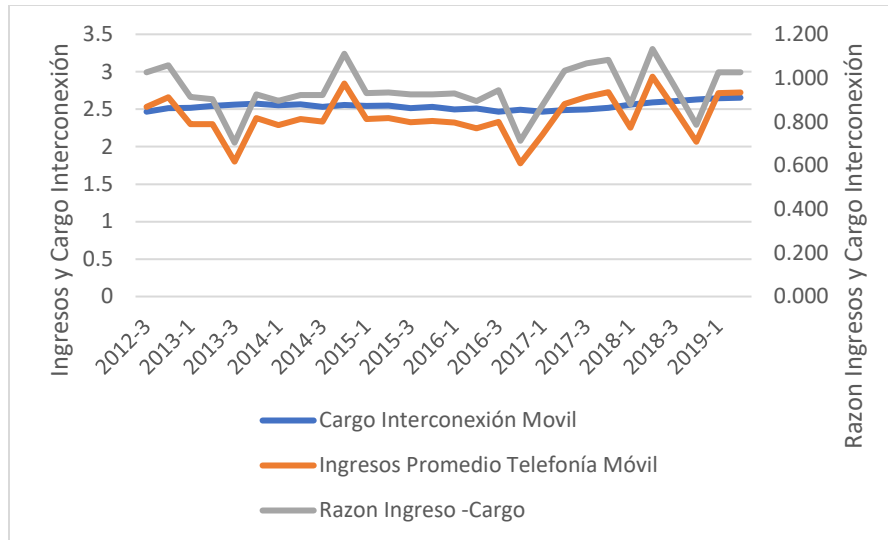
Fuente: Páginas web de diversos reguladores de la región

- Lo anterior resulta en una **barrera a la competencia** para operadores entrantes al mercado, u operadores establecidos con menor participación de mercado, que pretendan incluir o ampliar dentro de su portafolio de servicios la telefonía fija, en la medida en la que la mayoría del tráfico originado tendría como destino más probable la red de **CLARO**.

115. En cuanto al **mercado de telefonía móvil**, en el numeral 1.2.2 del documento ANÁLISIS DE COMPETENCIA se señala que:

- En el periodo 2012-2019, el cargo de interconexión para redes móviles en la República Dominicana se mantuvo constante y por debajo de los ingresos promedio por minuto de los operadores. La proporción entre ingresos y cargo muestra que el precio promedio de los operadores es entre 1,5 y 3 veces más alto que el cargo de interconexión para el periodo 2012-3 a 2017-4. Sin embargo, a partir del año 2018, esta razón ingreso-cargo cambia; el precio del operador es similar al cargo de interconexión (ver figura 21).

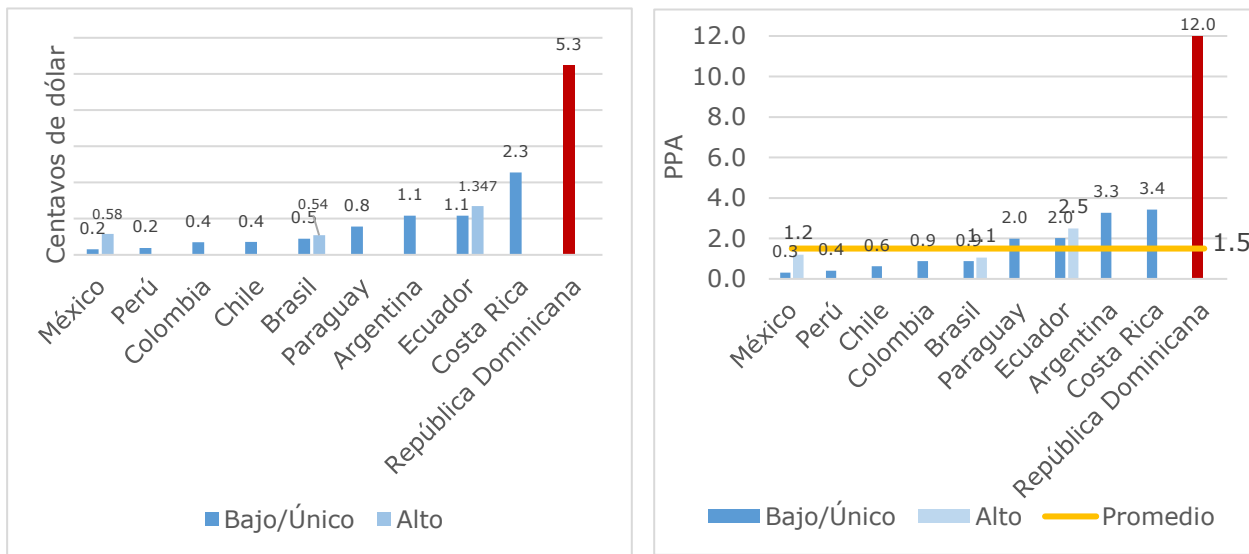
Figura 7. Evolución cargo de interconexión móvil e ingreso promedio por minuto de telefonía móvil.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos reportados por las empresas prestadoras a INDOTEL

- El cargo de interconexión es, con frecuencia, superior al ingreso promedio por minuto. Esto hace que una definición adecuada del mismo tome más relevancia toda vez que debería ser alrededor de la mitad del ingreso promedio por minuto, de tal suerte que la estructura de precios en el mercado, tanto minorista como mayorista, refleje adecuadamente los costos de prestación del servicio, tanto de originación como de terminación.
- Lo anterior permite evidenciar que el cargo de interconexión en redes móviles se constituye en una **barrera a la competencia**, en la medida en la que tanto **ALTICE** como **VIVA** enfrentan **restricciones** a reducir el precio promedio por minuto a niveles comparables a los de **CLARO**, especialmente el precio del tráfico off-net, que cobra más relevancia dado (i) su menor participación de mercado y su menor concentración de tráfico *on-net* (ver figura 20); (ii) que los usuarios que deberían buscar atraer se encuentran, en su mayoría, en la red de **CLARO**, usuarios que destinan a su vez una mayor de llamadas al interior de la red de **CLARO**; y (iii) que el nivel de cargo de interconexión es tan alto que el precio promedio de mercado es con frecuencia inferior al cargo de interconexión, lo que hace que **ALTICE** y **VIVA** no puedan ofrecer precios *off-net* (con destino a **CLARO**) comparables con los precios *on-net* de **CLARO**. De hecho, se puede observar que en la medida en la que se incrementa la proporción de tráfico off-net de **ALTICE**, se incrementa su ingreso promedio por minuto.
- Esta inferencia se confirma al comparar el nivel de cargo de interconexión en redes móviles en la República Dominicana con los cargos de interconexión vigentes en diferentes países de la región. Tal y como se puede observar en la Figura 22, **el cargo actual en República Dominicana es más de dos veces superior al valor del resto de la muestra, y 7 veces el del promedio de los países de la muestra** (0,74 centavos de dólar, sin incluir el valor de la República Dominicana). Esta situación se mantiene al hacer la comparación teniendo en cuenta el poder adquisitivo de cada país.

Figura 8. Comparativo de valores de cargos de interconexión en redes móviles en la región -centavos de dólar (izquierda) y de PPA (derecha)



Fuente: Reguladores de la región

IV.III. Estudio de COWI como insumo, pero no sustento de decisiones regulatorias

Comentarios recibidos

116. **ASIET** señala que, si bien el estudio en consulta puede ser un insumo para tomar en cuenta para la toma de decisiones por parte del Consejo Directivo del **INDOTEL**, no debería representar en sí mismo un instrumento de carácter legal o regulatorio, ni su contenido una expresión directa de la opinión de este órgano autónomo, como podría interpretarse a partir de lo expresado en la parte dispositiva de la Res. 076-2020. **ASIET** plantea que el estudio forma parte de un proyecto más amplio de medidas de acompañamiento promovido por la Unión Europea y su objetivo general es apoyar la implementación de las políticas y estrategias de desarrollo de la República Dominicana, mas no sustituir el análisis ni las determinaciones de sus dependencias.

Consideraciones del INDOTEL

117. El estudio para la para la “Identificación de los Mercados Relevantes sujetos de regulación ex ante en el Sector de las Telecomunicaciones de la República Dominicana” se inscribe dentro del proyecto adelantado de manera conjunta entre **INDOTEL** y la Unión Europea, denominado “Facilidad de Cooperación Técnica No. FED/2018/041-541”, cuyo objetivo general es apoyar la implementación de las políticas y estrategias de desarrollo de la República Dominicana.

118. En consecuencia, los resultados de dicho estudio responden en su totalidad a los términos de referencia establecidos por el **INDOTEL** y la Unión Europea, para la elaboración de los análisis conducentes a la identificación de los mercados relevantes del sector de telecomunicaciones de la República Dominicana, así como los posibles riesgos de abuso de las posiciones de dominio en dichos mercados y los efectos que podrían tener en el logro de una competencia efectiva. Conforme a lo anterior, las consideraciones enunciadas en la parte dispositiva de la Resolución núm. 076-2020 se fundamentan en los hallazgos del referido estudio encomendado a la firma consultora **COWI**, y los mismos constituyen el fundamento técnico y riguroso, tanto de los elementos de carácter normativo como económico, sobre los cuales el **INDOTEL** desarrolla, directamente y como

decisión propia, el proceso de consulta pública establecido mediante las Resoluciones números 076-2020 y 085-2020.

IV.IV. Falta de rigurosidad del estudio de COWI

Comentarios recibidos

- 119. ASIET** manifiesta que las consideraciones en torno a la admisibilidad del estudio deberían plantearse en función de la evaluación del trabajo entregado por **COWI** y no solamente a partir de la inexistencia de algún impedimento legal, considerando que el estudio puede presentar deficiencias y no cumplir con los estándares que permitan validar su rigurosidad. Si bien el análisis de mercados relevantes se sustenta en la teoría económica y en el uso de técnicas estadísticas, su construcción implica la adopción de ciertos supuestos, la determinación de criterios específicos y la utilización de determinada información (o la omisión de su utilización) que le otorgan cierto grado de subjetividad y por tal motivo, no deberían considerarse como información definitiva, no sujeta a escrutinio. De hecho, además de la aplicación inadecuada que pudiera realizarse de la metodología para la determinación de mercados relevantes, debido a la evolución que han presentado los mercados digitales recientemente, hoy en día se considera más de un enfoque para el análisis de competencia en el sector.
- 120. ASIET** también argumenta que, si bien el análisis de mercados relevantes se sustenta en la teoría económica y en el uso de técnicas estadísticas, su construcción implica la adopción de ciertos supuestos, la determinación de criterios específicos y la utilización de determinada información (o la omisión de su utilización) que le otorgan cierto grado de subjetividad y, por tal motivo, no deberían considerarse como información definitiva, no sujeta a escrutinio. De hecho, además de la aplicación inadecuada que pudiera realizarse de la metodología para la determinación de mercados relevantes, debido a la evolución que han presentado los mercados digitales recientemente, hoy en día se considera más de un enfoque para el análisis de competencia en el sector.
- 121. CLARO** indica que el estudio de **COWI** adolece en sus aspectos técnicos, de graves errores, inconsistencias y vicios que ameritan que el mismo sea revisado en su totalidad para poder garantizar que sus conclusiones sean apegadas a las mejores prácticas internacionales, que tomen en cuenta de manera precisa la legislación dominicana y que se garanticen tanto la seguridad jurídica como los derechos de los administrados.

Consideraciones del INDOTEL

- 122.** Respecto de los comentarios formulados, es de señalar que la rigurosidad del estudio adelantado por **COWI** es un asunto previamente evaluado por el **INDOTEL**, como Autoridad Nacional en materia de regulación de servicios de telecomunicaciones. En complemento, es de señalar que el proceso de contratación y gestión del contrato de ejecución del estudio fueron actividades enteramente realizadas por la Unión Europea, bajo el esquema de CONTRATO MARCO “Servicios para la ejecución de la Ayuda Exterior 2018-FWA SIEA 2018”. Por lo tanto, ha sido la misma Unión Europea, en el marco del CONTRATO MARCO señalado, la entidad responsable de contratar de los servicios especializados de consultoría requeridos para desarrollar el proceso de identificación de mercados relevantes de telecomunicaciones, analizar las condiciones de competencia efectiva y, en función de los hallazgos a que hubiese lugar, determinar el conjunto de mercados susceptibles de regulación ex ante.
- 123.** Conforme a la valoración de los resultados obtenidos en el mencionado proceso de análisis, el **INDOTEL** encontró que el estudio fue desarrollado conforme a lo especificado en los términos de

referencia establecidos y contó con todos los elementos requeridos para asegurar la aplicación del enfoque metodológico de análisis de mercados relevantes.

124. En todo caso, en el marco del proceso de consulta pública, los distintos actores de los sectores de telecomunicaciones del país han tenido la oportunidad de manifestar sus consideraciones sobre todos los aspectos jurídicos y económicos asociados a estos estudios, y por supuesto, a controvertir dichos elementos. No obstante, el plantear que “el estudio puede presentar deficiencias y no cumplir con los estándares que permitan validar su rigurosidad” requiere de elementos formales de sustento que le permitieran al **INDOTEL** valorar en forma integral dichos comentarios, sin que ASIET haya presentado evidencia y argumentaciones sustentadas al respecto.
125. Por otra parte, el proceso regulatorio adelantado por **INDOTEL** en materia de regulación ex ante en mercados de telecomunicaciones, se fundamenta en el establecimiento de una metodología rigurosa y objetiva que recoge el estado del arte en materia de mejores prácticas existentes para en este tipo de ejercicios a nivel internacional. A manera de referencia, se destacan países de la Región como Colombia, México y Costa Rica que han implementado este tipo de enfoques metodológicos para la adopción de medidas regulatorias pro-competencia (*ex ante*) con la finalidad de corregir las fallas de mercado y los problemas de competencia identificados.
126. Con miras a asegurar los más altos estándares de calidad en cuanto a la metodología para el desarrollo de los estudios y la misma ejecución de dicha metodología, el **INDOTEL** ha sido acompañado y asesorado técnicamente por la Unión Europea (UE). Dicho acompañamiento, además de incluir (i) la disposición de recursos de cooperación internacional provistos desde la UE para apoyar el proceso, también incluyó (ii) la estructuración de los términos de referencia para la contratación de los estudios conducentes a la definición de mercados relevantes de telecomunicaciones y la identificación de los mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante, (iii) la selección de la firma consultora idónea para el desarrollo de estos estudios, y, por supuesto, (iv) la revisión de los entregables suministrados por la firma consultora seleccionada, con la correspondiente solicitud y verificación de ajustes y claridades requeridas en los documento Entregable 1 (INFORME DE PROGRESO) y Entregable 2 (ANÁLISIS DE COMPETENCIA).
127. Al respecto, es de señalar que los marcos regulatorios de la Unión Europea son un referente a nivel internacional en el sector de las telecomunicaciones. En el marco de la Unión Europea, la Comisión Europea (en adelante CE) es la institución que se encarga de determinar las directrices generales en relación con los bienes y servicios del sector de las telecomunicaciones. Las directrices son diseñadas con el fin de cumplir con unos objetivos específicos de política y definidos para todos sus miembros.
128. Las Directrices, Recomendaciones y Lineamientos Guía de la CE orientan a las Autoridades Nacionales de Reglamentación (ANR) de cada país miembro, en el proceso de analizar y evaluar el Poder Significativo de Mercado (PSM), de las empresas que ostentan esta característica dentro de mercados relevantes definidos. En particular, las Directrices establecen los principios y criterios que las ANR deben considerar para realizar una coherente aplicación del marco regulador vigente y sus metodologías (UE, 2002).
129. Sin perjuicio de lo anterior, y con el ánimo de analizar el origen y la evolución del marco regulatorio de la Unión Europea, la tercera sección del INFORME DE PROGRESO (Entregable 1) presenta una revisión general de los orígenes del sistema regulatorio de la UE. Posteriormente, se realiza una revisión del marco regulatorio del año 2002, a través de la definición de mercados relevantes, análisis de mercado, análisis del Poder Significativo de Mercado y adopción de medidas

para la regulación del mercado. En tercer lugar, se examina su evolución en 2007 y, por último, se estudia brevemente la modificación del marco regulatorio en el año 2014. A partir de la revisión de dicho marco regulatorio, se deja en evidencia algunos desafíos asociados al análisis de mercado que se han producido en la práctica, de acuerdo con análisis realizados por la OCDE al evaluar la implementación de la metodología de la regulación por mercados en Colombia (OCDE, 2014).

- 130.** De igual manera, el comentario de **CLARO** que afirma que el "... estudio adolece en sus aspectos técnicos, de graves errores, inconsistencias y vicios...", no establece de forma específica cuáles son estas fallas de las cuales hace referencia, ni presenta evidencia alguna o sustentación detallada al respecto, lo que impide a **INDOTEL** hacer un análisis objetivo del referido argumento.
- 131.** Es así como el proceso regulatorio adelantado por el **INDOTEL** para la identificación de los Mercados Relevantes sujetos de regulación ex ante en el Sector de las Telecomunicaciones en República Dominicana, ha seguido una metodología robusta y alineada con las mejores prácticas internacionales observadas.
- 132.** Para ello, el Entregable 1 del citado proceso regulatorio, denominado INFORME DE PROGRESO, presenta de forma detallada la metodología para la definición de mercados relevantes, identificación de mercados susceptibles de regulación ex ante y operadores con posición de dominio, así como la identificación de los mercados minoristas y mayoristas relevantes de las telecomunicaciones en República Dominicana.

IV.IV. Cuotas de mercado como único criterio tenido en cuenta

Comentarios recibidos

- 133.** **CLARO** manifiesta que el hecho de tener cierta participación de mercado implica per se un abuso de su posición y un incumplimiento a los lineamientos de competencia libre, leal y sostenible, lo cual a todas luces es incorrecto.

Consideraciones del INDOTEL

- 134.** Frente a la observación en el sentido que el estudio de **COWI** solo tuvo en cuenta como único criterio para el análisis de competencia lo relativo a las cuotas de mercado, el **INDOTEL** aclara que no es correcto afirmar que la evaluación del estado de competencia en los mercados analizados valora, exclusivamente, el criterio de participación o cuota de mercado de los operadores que proveen servicios de telecomunicaciones en los mercados relevantes definidos. Lo anterior, toda vez que la metodología planteada para dicho fin en el documento ANÁLISIS DE COMPETENCIA (sección 3.2.4) señala que, a efectos de identificar los casos en que el comportamiento de la industria se aleja de la competencia perfecta, se analizan cinco criterios de la industria en cada mercado relevante, a saber:

- i. Cuotas de mercado y concentración
- ii. Características de la competencia
- iii. Impacto en la competencia del empaquetamiento
- iv. Características del operador
- v. Características de los usuarios

- 135.** En particular, respecto del primer criterio, la metodología es explícita en precisar que "el resultado de este análisis no arrojará, por el momento, operadores con posición dominante ya que esto requerirá estudios complementarios".

136. También indica que “la participación de mercado se puede emplear como una aproximación para identificar las siguientes características de un mercado: (a) Barreras tecnológicas o legales a la entrada, (b) La estructura de la demanda por un producto y sus sustitutos, (c) Las curvas de costos (i.e. economías de escala / alcance o densidad) y (d) el tipo de juego que describe el ambiente de competencia (i.e. oligopolio, líder con seguidores, etc.). Precisa luego que “la participación de mercado no es una medida perfecta para aproximarse a todo lo anterior, de modo que su consideración será sólo el punto de partida del análisis que se complementará con otras herramientas tanto de orden cualitativo como cuantitativo”. Se concluye, finalmente, que en el análisis del ambiente de competencia de un mercado particular se tendrá en consideración no solo los niveles de cuotas de mercado, sino también los cambios en dichas participaciones.

IV.V. La metodología de análisis de mercados no fue aplicada integralmente en la revisión de los mercados móviles

Comentarios recibidos

137. CLARO manifiesta que el esquema planteado para el análisis de competencia fue aplicado de forma relativa, en el caso de telefonía fija si, y móvil no fue aplicado, como es el caso de mercados mayoristas. De modo que, aunque el planteamiento metodológico luce bastante completo, no fue aplicado en el desarrollo del estudio o fue aplicado de forma puntual, lo cual obliga a cuestionar la validez o robustez de las conclusiones sobre varios de estos mercados.

Consideraciones del INDOTEL

138. Respecto de este comentario, el **INDOTEL** no encuentra que la prestadora haga sustento específico alguno sobre lo que ella mismo considera que debió haber sido analizado.

139. En todo caso, conforme a la metodología para la definición de mercados relevantes, identificación de los susceptibles de regulación ex ante y de operadores con posición de dominio, plasmada en el numeral 3 del documento INFORME DE PROGRESO (Entregable 1), es preciso señalar que:

- La definición de mercados relevantes a nivel minorista se presenta en la sección 4 del referido INFORME DE PROGRESO (Entregable 1) y se concluye con el listado de mercados minoristas relevantes en la sección 4.3
- La definición de mercados relevantes a nivel mayorista se presenta en la sección 4.5 del referido INFORME DE PROGRESO (Entregable 1) y se concluye con el listado de mercados mayoristas relevantes en la sección 4.6.
- La metodología del análisis de competencia para los mercados relevantes planeta que, para todos los mercados minoristas en los que se identifiquen problemas de competencia, en ausencia de regulación ex ante, se sigue la siguiente metodología de análisis:
 - Examen del mercado mayorista asociado al insumo menos replicable del mercado minorista con problemas de competencia.
 - Si se encuentran problemas de competencia en los mercados mayoristas de los insumos (iniciando por el menos replicable), se examina si el problema de competencia en el mercado minorista (en este caso telefonía móvil) se soluciona a través de regulación *ex ante* en el mercado mayorista del insumo. Si ello sucede, se ha identificado un mercado mayorista sujeto a regulación *ex ante*.

- Si el problema de competencia en el mercado minorista persiste, se avanza con el análisis de los demás eslabones de la cadena de valor.

140. El resultado de la aplicación de dicha metodología para el análisis de competencia en el mercado de telefonía móvil y su cadena de valor asociada, se consigna en el documento ANÁLISIS DE COMPETENCIA (Entregable 2), en donde se indica:

i. [Pag 33]:

“(…)

1.2.2. Caracterización de la cadena de valor de prestación del servicio

Tal y como se detalló en el “Informe de progreso” remitido previamente en esta consultoría, el servicio de telefonía móvil utiliza elementos o servicios mayoristas similares a los necesarios para proveer el servicio de telefonía fija, al menos desde el punto de vista conceptual, que no tecnológico, especialmente por las particularidades de la red de acceso. La cadena de valor del servicio de telefonía móvil se presenta en la siguiente ilustración.

Ilustración 2. Cadena de valor telefonía móvil



Fuente: Elaboración propia

El servicio mayorista de acceso y originación móvil, se refiere al grupo de elementos vendidos y comprados por parte de los proveedores de redes y servicios de comunicaciones móviles (red de acceso e iniciación de llamadas). De esta forma, los proveedores cuentan con la infraestructura necesaria, o los insumos en términos de minutos y/o MB, para venderles a los usuarios finales el acceso a redes móviles, hacer llamadas y acceder a Internet desde una ubicación móvil. En la República Dominicana todos los prestadores de servicios móviles son a su vez operadores de red, evidenciando nuevamente una estructura de integración vertical para la prestación del servicio extremo a extremo.

La única excepción, como en el caso de la telefonía fija, es la terminación de llamadas en redes móviles. El servicio mayorista de terminación de llamadas corresponde al servicio por el cual un operador termina en su propia red una llamada que es hecha desde un punto terminal de esa red, la cual fue “llevada” por otro operador con quien se ha establecido un acuerdo de interconexión, hasta el usuario final. La terminación de llamadas es un servicio mayorista por el cual cada operador permite a otros proveedores terminar llamadas de sus usuarios en su propia red. En este sentido, cuando la llamada es *on-net*, el operador presta el servicio de extremo a extremo (originación-terminación) por sus propios medios. Cuando se realizan llamadas *off-net*, se requiere que el operador al que está vinculado el usuario llamado provea la terminación de las llamadas.

En lo que se refiere a la terminación de llamadas, los países que han escogido un esquema de remuneración de las llamadas del tipo *calling party pays*, o el que llama paga, como es el caso de la República Dominicana, han evidenciado cómo se ha creado un cuello de botella en la terminación de llamadas en la medida en la que cada operador es dueño de la terminación de llamadas en su propia red, y sus propios usuarios son insensibles al precio definido por el operador para la prestación

de dicho servicio mayorista. Ante esta situación, tradicionalmente el cargo de interconexión es regulado. (...).”

ii. **[Pág 36]:**

“(...) se puede concluir lo siguiente en relación con los insumos para la prestación del servicio de telefonía móvil y su impacto sobre el mercado minorista:

- **No existe un mercado de acceso y originación de llamadas en redes móviles** (ni para operadores de red, ni para prestadores de servicio-revendedores). Por lo anterior, un operador interesado en prestar el servicio debe contar con toda la infraestructura necesaria, lo que genera **barreras a la entrada del tipo económico** y, por ende, serios **desincentivos para la entrada de nuevos agentes** al mercado que puedan generar una mayor competencia.
- Si bien la terminación de llamadas (interconexión) se encuentra regulada, el valor por minuto se constituye en una **barrera a la competencia** para los operadores de menor tamaño en la medida en la que se constituye en un piso para el precio de las llamadas off-net. Así mismo, se pudo verificar que el valor vigente en la República Dominicana está muy por encima de los valores vigentes en la región.
- La distribución de un insumo fundamental para la prestación de servicios móviles, como es el **espectro radioeléctrico**, debe propender por promover la competencia entre operadores. A partir de la asignación actual en el país, se observa su **concentración** en las manos de los operadores de tal suerte que (i) el operador de menor escala no compite en igual escenario de condiciones; (ii) se limita la cantidad de espectro disponible para la potencial entrada de un nuevo operador en el mercado; y (iii) pareciera existir una distribución ineficiente de éste entre los operadores activos en el mercado. (...).”

141. Conforme a lo anterior, queda claro que el análisis de competencia en el mercado minorista de telefonía móvil y en los mercados de los insumos mayoristas asociados a la cadena de valor, sí se desarrolló conforme a la metodología planteada para ello en el documento INFORME DE PROGRESO (Entregable 1).

IV.VI. El estudio de COWI genera recomendaciones para regular ex -ante en todos los casos

Comentarios recibidos

142. **ASIET** manifiesta que, a partir de la revisión del contenido del estudio se identifica esta práctica, ya que, aunque no se logre presentar evidencia para los mercados revisados respecto a la existencia de poder sustancial de mercado, se recomienda el establecimiento de regulación ex ante en todos los casos, intentando justificar dichas medidas sin tener elementos suficientes.

Consideraciones del INDOTEL

143. En atención al comentario que plantea que “... se recomienda el establecimiento de regulación ex ante en todos los casos...”, **INDOTEL** recuerda que en la sección 3.2.3 del INFORME DE PROGRESO (Entregable 1) se discute de manera amplia y suficiente la metodología implementada para la definición de los mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante y operadores con posición de dominio.

144. Al respecto, se indica de forma explícita que, para todos los mercados minoristas en los que se identifiquen problemas de competencia, en ausencia de regulación ex ante, se sigue la siguiente metodología de análisis:

A) Examen del mercado mayorista asociado al insumo menos replicable del mercado minorista con problemas de competencia.

- Para esto se tendrán en cuenta las cadenas de valor de los servicios, organizando los eslabones de estas del menos replicable al más replicable.
- Una vez analizadas las condiciones de mercado al que hace parte el eslabón en estudio (el del insumo menos replicable), si se encuentran problemas de competencia en ese mercado, se examinará si el problema de competencia en el mercado minorista se podría solucionar sometiendo a este mercado de insumos (mayorista) a intervención regulatoria. Si esto ocurre, se ha encontrado un mercado (mayorista) candidato para regulación ex ante.
- Si el problema persiste, el proceso de análisis continúa en los siguientes eslabones de la cadena de valor.

B) Mercado minorista es candidato a regulación ex ante:

- Un mercado minorista con problemas de competencia es candidato a ser regulado de forma ex ante, si y solo si (i) todos los mercados mayoristas han sido hipotéticamente regulados o (ii) no se ha encontrado posición dominante en esos mercados mayoristas.
- Lo anterior significa que no es posible corregir los problemas de competencia del mercado minorista, a través de regulación ex ante mediante la intervención en mercados mayoristas, y por ello se debe recurrir a la intervención directa en el mercado minorista asociado a la cadena.

145. En complemento, también se precisa que, conforme a la práctica internacional, los mercados candidatos para regulación ex ante resultan del análisis del cumplimiento de los siguientes tres criterios de manera simultánea (todos los criterios deben satisfacerse al mismo tiempo):

- **Evaluación del estado actual de las condiciones de competencia de un mercado.** Se revisa si existen barreras altas a la entrada y demás elementos que permiten entender las condiciones de competencia actuales del mercado.
- **No hay desarrollos que permitan prever la profundización de la competencia en un período razonable de tiempo, que puede ser un periodo de aproximadamente dos años.** Para tal fin, se examinará la normatividad vigente, los diferentes desarrollos tecnológicos, las condiciones de entrada al mercado que se prevean en el futuro cercano y la evolución de las condiciones de competencia.
- **Se ha establecido que los problemas de competencia del mercado no pueden resolverse mediante la aplicación de herramientas de la política de competencia.** Para tal fin, se revisará la normatividad vigente y la experiencia práctica en el tema.

146. En consecuencia, resulta claro que a la luz de la metodología de análisis establecida y ejecutada por **INDOTEL**, el establecimiento de regulación ex ante solamente se justifica en virtud de los hallazgos de cada uno de los pasos previamente definidos y, por lo tanto, no es cierto que se recomienden medidas de intervención ex ante en todos los casos.

IV.VII. La metodología no se aplicó a la definición de los mercados mayoristas

Comentarios recibidos

- 147. CLARO** argumenta que, respecto a la definición de los mercados mayoristas, no vemos la metodología definida en el estudio aplicado para la determinación de estos mercados, y tampoco existen datos concretos sobre el mercado dominicano para el segmento mayorista. Existe un análisis cualitativo de algunas características de estos mercados, pero ignora algunas otras. Algunos temas que deberían ser considerados de cara a la definición de los mercados mayoristas en el país cuyo desarrollo es escaso o casi nulo son: incentivos a la inversión extranjera en el sector telecomunicaciones; carga impositiva a los servicios de telecomunicaciones; impacto de los cambios en el marco jurídico de los últimos 16 años en las decisiones de las empresas del sector; impacto de la garantía en la continuidad de provisión de servicios básicos en la inversión; nivel de competitividad de los costos de los insumos; posibilidad de intermediarios dentro de la cadena de valor; régimen sancionador de las operaciones ilegales; etc.
- 148. CLARO** igualmente señala que fueron pocos los criterios evaluados en la aplicación de la metodología de análisis de mercados relevantes, por lo que habría que valorar si son suficientes para determinar el nivel de competencia y la pertinencia de establecer medidas regulatorias.
- 149. ASIET** argumenta que en el estudio no se da seguimiento de forma adecuada a la metodología que en el mismo se propone para la realización del análisis de competencia, el cual debe guiar las recomendaciones en materia regulatoria.

Consideraciones del INDOTEL

- 150.** En respuesta al comentario que plantea que, respecto de la definición de los mercados mayoristas, no se observa la metodología definida en el estudio aplicado para la determinación de estos mercados, y tampoco existen datos concretos sobre el mercado dominicano para el segmento mayorista, el **INDOTEL** aclara que en la sección 4.5 del documento INFORME DE PROGRESO (Entregable 1) se presenta de forma detallada el proceso adelantado para la definición de mercados relevantes mayoristas. En particular, dicha sección señala que “Una vez definidos los mercados minoristas en la sección anterior, se procede a identificar la cadena de valor de prestación de los servicios para identificar los mercados mayoristas asociados”.
- 151.** En consecuencia, para cada uno de los mercados relevantes minoristas identificados, se presenta un análisis de cada una de las cadenas de valor asociadas a dichos mercados minoristas. A continuación, se presenta la relación de las ilustraciones que sobre el particular se detallan en el referido documento INFORME DE PROGRESO.

Relación de Ilustraciones sobre cadenas de valor asociadas a la prestación de servicios en mercados relevantes minoristas de telecomunicaciones. Documento INFORME DE PROGRESO

Ilustración	Cadena de valor -Mercado relevante minorista	Páginas
25	Telefonía fija	97
27	Telefonía móvil	100
26	Acceso a internet fijo	99
28	Internet móvil	103
29	Televisión por suscripción	104

- 152.** Conforme a lo expuesto, para cada uno de los cinco (5) mercados minoristas identificados, se adelantó el correspondiente análisis de la cadena de valor asociada a cada uno de ellos y, dentro de las mismas cadenas de valor, la identificación de los insumos mayoristas relacionados.
- 153.** En virtud de lo expuesto, el **INDOTEL** reitera que los análisis adelantados sobre estos mercados sí tuvieron en cuenta la metodología planteada para ello y la información con que cuenta el regulador, la cual principalmente consiste en la suministrada directamente por las empresas prestadoras.
- 154.** En complemento, **INDOTEL** estima pertinente precisar que, conforme a la metodología de mercados relevantes, se considera el análisis de servicios para cuyo acceso y disfrute por parte de los usuarios, requiere el pago de planes de suscripción. Por lo tanto, está por fuera del ámbito de esta metodología el análisis de servicios de telecomunicaciones de acceso público o de tipo “abierto” como es el caso de la televisión abierta pública nacional, toda vez que dichos servicios no se prestan en el marco de un mercado con oferta, demanda y precio de acceso, sino que se financian mediante el esquema de pauta publicitaria, lo cual claramente constituye características muy específicas que diferencian a la televisión abierta de la televisión cerrada (paga).
- 155.** En atención al comentario que plantea la no consideración de aspectos relativos a inversión extranjera y condiciones tributarias en los análisis de mercados relevantes, el **INDOTEL** aclara que:
- La metodología de este proceso regulatorio tiene como enfoque la delimitación de los mercados relevantes de telecomunicaciones en la República Dominicana, conforme a la evidencia que se tenga para definir mercados constituidos por servicios individuales o por dos o más servicios.
 - En el último caso, la metodología exige contar con evidencia robusta sobre la sustituibilidad de dos o más servicios desde el punto de vista de la demanda, es decir que, frente a las necesidades y características de los servicios, los usuarios de estos los perciban como sustitutos entre sí.
 - Una vez delimitados dichos mercados, se procede a analizar las condiciones de competencia existentes en cada uno de los mercados definidos. En presencia de problemas de competencia en mercados minoristas, la metodología indica la necesidad de revisar los mercados mayoristas asociados para determinar si existen problemas “aguas arriba” y cuyo remedio permitiría resolver los problemas de competencia identificados en el mercado minorista.
 - Se trata entonces de un enfoque de análisis económico sobre las condiciones de competencia de los mercados, en donde no se evalúa la procedencia (local o extranjera) de las inversiones desarrolladas por las empresas prestadoras que surten con sus servicios los mercados relevantes en que participan y en donde las condiciones impositivas son características del entorno normativo propio de la política fiscal del Gobierno Nacional de la República Dominicana y que aplican a todos los actores según las dimensiones específicas que se definen en los instrumentos de política pública propios de esta materia.
- 156.** El **INDOTEL** reitera que el enfoque de regulación por mercados relevantes que se adelanta en el actual proceso tiene como ejes conductores: la garantía de la prestación de los servicios, la remuneración de los costos eficientes, y la promoción de incentivos adecuados para la inversión en modernización de infraestructura. Esta Autoridad hace énfasis en que este proceso tiene como fin

salvaguardar la libre competencia en los mercados relevantes de telecomunicaciones y maximizar el bienestar de los usuarios, por lo que las inversiones en infraestructura son acciones importantes de cara a la calidad y cobertura de los servicios.

IV.VIII. Se desarrollaron elasticidades con resultados no significativos estadísticamente para telefonía móvil

Comentarios recibidos

157. **ASIET** señala que se estiman elasticidades con resultados no significativos estadísticamente para telefonía móvil.

Consideraciones del INDOTEL

158. En respuesta al comentario que plantea que “se estiman elasticidades con resultados no significativos estadísticamente para telefonía móvil”, **INDOTEL** se permite recordar que, conforme a los resultados de las estimaciones de funciones de demanda para los servicios de telefonía fija y móvil, presentados en la Tabla 29 del INFROME DE PROGRESO (Entregable 1), se obtienen:

- Elasticidades propias para cada ecuación de demanda que exhiben signo negativo y son estadísticamente significativas, a un nivel de confianza del 99% (valor probabilidad <0,01). Lo anterior corrobora el cumplimiento de la ley de la demanda en cada servicio, es decir a mayor precio del servicio X, menor demanda del mismo servicio X.
- Elasticidades cruzadas para cada ecuación de demanda que exhiben signo negativo y son estadísticamente significativas, a un nivel de confianza del 99% (valor probabilidad <0,01). Lo anterior indica que, según la evidencia estadística disponible, cuando el precio del bien X aumenta, la demanda del bien Y disminuye, y que cuando el precio del bien Y aumenta, la demanda del bien X disminuye. En consecuencia, los servicios de telefonía fija (X) y telefonía móvil (Y) son complementarios en virtud de que sus elasticidades cruzadas de demanda tienen signo negativo.

Tabla 4. Resultados de regresiones para estimar elasticidades entre el servicio de Telefonía fija y móvil

	(1)	(2)
VARIABLES	Demanda Telefonía Fija	Demanda Telefonía Móvil
p_fija	-1.281*** (0.0417)	-1.091*** (0.0681)
p_movil	-0.549*** (0.198)	-0.642*** (0.165)
Constant	8.236*** (0.394)	8.355*** (0.293)
Observations	91	91
R-squared	0.938	0.725
Number of cod_emp	3	3
EMP FE	YES	YES
TRIM_AÑO FE	YES	YES
Panels	heteroskedastic -balanced-	heteroskedastic -balanced-
Autocorrelation	Autocorrelation	NO Autocorrelation

Standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

IV.IX. El estudio de COWI no ejecutó el test del monopolista hipotético.

Comentarios recibidos

159. **ASIET** argumenta que no se realiza para ningún mercado el Test del Monopolista Hipotético.

Consideraciones del INDOTEL

160. **INDOTEL** considera pertinente recordar que la aplicación de dicha prueba requiere, como condición necesaria, la identificación de productos o servicios sustitutos del servicio que se analiza. Lo anterior significa que es necesario contar con evidencia estadística robusta de que la demanda del bien X aumenta cuando se incrementa el precio del bien Y, lo que equivale a una elasticidad cruzada de la demanda de X respecto al precio de Y, que tenga signo positivo. En consecuencia, dado que para ninguno de los ejercicios de estimación de elasticidades cruzadas de demanda entre servicios se obtuvieron coeficientes de signo positivo y estadísticamente significativos, no existe evidencia estadística ni econométrica robusta que soporte la hipótesis de sustitución de servicios (telefonía fija y telefonía móvil / internet fijo e internet móvil) y, por lo tanto, no procede la realización del Test de Monopolista Hipotético, el cual requiere contar con elasticidades cruzadas de demanda con signo positivo y estadísticamente significativas.

IV.XI. Falta de unificación de los mercados de acceso a Internet fijo y móvil en un solo mercado relevante

Comentarios recibidos

161. **VIVA** argumenta que segmentar en dos categorías distintas el mercado de internet, podría generar la incorrecta percepción de que un mercado está más balanceado que otro, cuando en realidad la concentración total del mercado de internet como un todo se encuentra completamente desequilibrado. El mismo estudio evidencia que "no se cuenta con información comparable a la empleada para los ejercicios cuantitativos para analizar las relaciones que pudieran existir entre los servicios de internet fijo e internet móvil", por lo que la segmentación de estos mercados en el nivel minorista solo se traducirá en una incorrecta apreciación de la concentración real de estos mercados.

Consideraciones del INDOTEL

162. Frente a este comentario, que plantea la necesidad de definir un solo mercado relevante conformado por el servicio de acceso a internet fijo y el servicio de internet móvil, **INDOTEL** considera necesario recordar que, dentro de los análisis adelantados para la definición de mercados relevantes, plasmados en el documento INFORME DE PROGRESO (Entregable 1), se precisan los siguientes elementos:

[Página 57]

"Algunas autoridades de competencia han examinado el mercado de acceso a Internet fijo residencial de forma en que se incluyen a los prestadores de Internet móvil por considerar que con los avances en transferencia de datos de las redes móviles, el servicio fijo puede ser razonablemente sustituible por los servicios de Internet brindados por redes móviles con lo que incluyen a todos los prestadores en su análisis; no obstante otras autoridades han estimado que no son sustitutos y excluyen a las redes móviles de dicho mercado (**INDOTEL**, 2017)."

[Página 81]

La sustitución de los servicios de Internet móvil e Internet fijo ha sido estudiada a nivel académico, autores como Wulf, Zelt y Brenner han analizado los efectos competitivos entre Internet móvil e Internet fijo. Ellos encontraron que la demanda del servicio de Internet móvil es acompañada por una alta demanda de servicios de Internet fijo, lo que se traduce en que **los usuarios no perciben los servicios de Internet móvil y fijo como sustitutos sino, por el contrario, como complementarios** (Wulf, J.; Zelt, S.; Brenner, W., 2013).

Del mismo modo, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) publicó en 2015 el documento “Measuring the Information Society Report”, donde se expone que las necesidades de un usuario que demanda las suscripciones fijas a Internet no son comparables con las necesidades de suscriptor de servicios móviles, debido a que los primeros demandan acceso a hogares y empresas con múltiples usuarios, mientras que los segundos demandan acceso de manera individual (UIT, 2015).

Adicionalmente, la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) se pronunció en 2015 en relación con si los usuarios necesitan acceso a Internet móvil y fijo, o si, por el contrario, mediante el consumo de uno se puede sustituir el otro. La FCC concluye que en la actualidad los usuarios utilizan con frecuencia Internet tanto en el hogar como cuando están en movimiento. No obstante, cada uno de estos servicios tienen distintas ventajas:

Tabla 5. Ventajas Internet fijo vs. móvil

VENTAJAS DE INTERNET FIJO	VENTAJAS DE INTERNET MÓVIL
<ul style="list-style-type: none"> • MAYOR CAPACIDAD • MAYOR ANCHA DE BANDA 	<ul style="list-style-type: none"> • Movilidad • Ubicuidad
<ul style="list-style-type: none"> • MENOR LATENCIA 	<ul style="list-style-type: none"> • Conexión a redes sociales desde cualquier lugar
<ul style="list-style-type: none"> • MENOR VARIABILIDAD EN VELOCIDAD 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicación en tiempo real
<ul style="list-style-type: none"> • MENORES PRECIOS 	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidad en el tipo de pago
<ul style="list-style-type: none"> • AMPLIAS POSIBILIDADES DE USO (REPRODUCCIÓN DE VIDEOS HD, CONEXIÓN FIJA PARA TRABAJAR, ENTRE OTROS) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor cobertura y disponibilidad

Con lo anterior en mente, la FCC argumenta que el servicio de Internet fijo y móvil atienden necesidades diferentes de los usuarios, por lo cual el consumo del primero no reduce el consumo del segundo, sino por el contrario son servicios que el usuario puede tener de manera simultánea. Es decir, adoptan un rol complementario. En el presente estudio se adoptará esta aproximación” (NFT).

163. Sin perjuicio de lo que la literatura especializada en la materia ha concluido sobre el carácter de complementariedad entre los servicios de acceso a internet fijo y móvil, **INDOTEL** aclara que cuando existe evidencia de sustituibilidad de dos servicios (lo cual no existe en el caso de internet fijo y móvil en la República Dominicana), la definición de un mercado relevante más amplio del cual hacen parte los servicios que son sustitutos, trae como efecto el que las cuotas de mercado y eventuales posiciones de dominio de los operadores en los mercados segmentados, ya no ostentarían dichas condiciones en un mercado relevante conformado por los dos servicios sustitutos, pues el tamaño del mercado sería mucho mayor y las participaciones de mercado tendrán a diluirse (disminuir).

IV.XII Sustitución de llamadas móviles y fijas por aplicaciones OTT (WhatsApp)

Comentarios recibidos

- 164. CLARO** plantea que, si bien el tema de la convergencia tecnológica es complejo, sin embargo, no es posible abordar la situación actual y futura de este mercado dejando de lado esta realidad. Esta posibilidad elimina algunas barreras a la entrada en este mercado y amplía la definición de este para la entrada de agentes económicos oferentes adicionales al mismo. Adicionalmente habría que considerar como parte del mercado relevante la oferta de servicios de telefonía a través de internet, en ocasiones gratuita o a precios considerablemente bajo, que implica la existencia de diferentes servicios que ofrecen la OTT, los cuales están disponibles para un importante subconjunto de los usuarios de telefonía fija que tengan acceso a una tableta, computadora o televisor inteligente y servicio de internet. A su vez, indica que los servicios de datos han impactado la demanda, pues utilizan plataformas gratuitas de llamadas sustituyendo la voz por llamadas en red de datos.
- 165. ALTICE** plantea que el estudio de **COWI** no tomó en cuenta la gran tasa de sustitución de llamadas de distintas operadoras por llamadas a través de aplicaciones OTT (como WhatsApp), que han erosionado la principal fuente de ingresos del sector e impactado negativamente la rentabilidad de los operadores. República Dominicana ha sido calificada como el país no. 24 (de 228) en precio de data (a mejor posición en el ranking, menor precio de data); y con diferencia, el país donde se ofrece la data más barata de la región.

Consideraciones del INDOTEL

- 166.** Respecto a los comentarios que plantean la necesidad de considerar la convergencia tecnológica en cuanto a la sustitución de llamadas cursadas a través de redes de telefonía fija y móvil, por llamadas provistas a través de aplicaciones OTT (como WhatsApp), el **INDOTEL** estima necesario precisar que, si bien el uso de OTT ha crecido rápidamente, y probablemente seguirá creciendo, no se evidencia que altos niveles de cambio sean posibles (en respuesta a un SSNIP) dentro del plazo del proceso regulatorio que se discute.
- 167.** Estas conclusiones están en línea con diversas fuentes que sugieren que es poco probable que las aplicaciones OTT sustituyan los servicios tradicionales de voz en el corto a mediano plazo. Por ejemplo:
- En su reporte para la Comisión Europea, después de considerar proyecciones de uso de OTT VoIP para España, Italia, Alemania, Francia y el Reino Unido hasta el 2020, Ecorys concluye que “no se espera que OTT se convierta en un mayor sustituto de servicios tradicionales TELCO, especialmente no en términos de ingresos”.
 - En un reporte de investigación sobre voz móvil y mensajería, Analysys Mason concluye que hasta ahora “los servicios OTT han tenido su impacto más grande en el mercado de mensajería; la voz ha sido relativamente indemne” y que, aunque los operadores no deben ser complacientes, “los servicios de voz móvil estas (sic) más a salvo de la sustitución que sus contrapartes de mensajería”.¹⁷
 - La OCDE también concluye que “para algunos servicios, puede parecer que los usuarios pueden cambiarse a servicios over-the-top que no tienen acuerdos tradicionales de interconexión” pero en “telefonía tradicional, sin embargo, parece poco probable que los cargos de acceso sean evitados en el corto plazo”¹⁸.
- 168.** En conclusión, el **INDOTEL** no evidencia que los servicios OTT se convertirán en una restricción suficiente en el corto y mediano plazo. Esto está en línea con visiones expresadas por otras entidades regulatorias tales como la Comisión Europea, la OECD entre otros. Sin embargo, esta

Autoridad continuará monitoreando la evolución e impacto de los OTT en mercados de telecomunicaciones para determinar el nivel de intervención requerido cuando las condiciones así lo ameriten.

IV.X. Insuficiente disponibilidad de la información para el desarrollo del análisis

Comentarios recibidos

- 169. CLARO** manifiesta que en reiteradas ocasiones dentro del documento se realizan señalamientos como problemas con la información reportada por los operadores, no se cuenta con información histórica de precios y tipo de plan por suscripción, entre un periodo y otro no todas las empresas reportan información, lo que conlleva a tener series de tiempo incompletas, a nivel municipal no encuentra información disponible con líneas de telefonía IP, que evidencian problemas de información, la información de precios en el mercado es limitada, entre otros sin embargo, a pesar de estos señalamientos sobre la información, se llegan a conclusiones definitivas y trascendentales para el sector como la determinación de los mercados, análisis de la competencia y sugerencia de medidas a ser aplicadas, a pesar de que se sugieren mejoras en la recolección y calidad de la data. Es una inconsistencia dar como valido un estudio, o sugerir la aplicación de medidas en función de si mismos, que pueden resultar traumáticas para el sector, el país, la economía y los usuarios, cuando se tiene la certeza de que la data recolectada puede ser mejorada, y se afirma incluso que la información provista fue deficiente o incompleta.
- 170. CLARO** además argumenta que el **INDOTEL** tiene las competencias legales necesarias para haber solicitado entonces, ahora y en cualquier momento, las informaciones, haber hecho los estudios, encuestas e indagaciones necesarias para hacer contado con informaciones de mejor calidad.
- 171. ALTICE** considera que en repetidas ocasiones a lo largo de todas las secciones el Estudio **COWI** admite que existe insuficiencia de información. **COWI** describe la información disponible como muy escasa o inexistente (pp. 164-165), considerablemente limitada (pp. 186). Sin embargo, **COWI** consistentemente llega a conclusiones sobre la base de esa misma información. Estas conclusiones son, invariablemente, que hace falta regulación ex ante. Un proceso científico, y en apego al mandato de regulación mínima de la Ley 153-98 General de Telecomunicaciones, no podría nunca llegar a conclusiones de esa manera, ni en un sentido, ni en otro. Por el contrario, ante esta situación, un proceso científico y objetivo estaría obligado a concluir que simplemente no existe información suficiente para indicar que hace falta o no regulación ex ante y que la medida a tomar debe ser levantar esa información adicional.
- 172. ALTICE** igualmente resalta que **COWI** sugiere, en efecto, que se tomen medidas para mejorar la cantidad y calidad de información levantada (p. 179, 196, 198), pero sugiere que esto se haga una vez se hayan tomado medidas regulatorias generales ex ante, contradiciendo el mandato de regulación mínima contenido en el art. 92.1 de la LGT.

Consideraciones del INDOTEL

- 173.** Con relación a los comentarios que cuestionan la solidez de los estudios elaborados en virtud de la insuficiencia de información, **INDOTEL** aclara que la disponibilidad final de la información con que ha contado el Regulador es resultado del nivel de respuesta que han tenido los prestadores formales de servicios, frente a los requerimientos efectuados por **INDOTEL** a lo largo de los años, en atención a las obligaciones periódicas de reporte, consagradas en la normativa vigente que aplica para los prestadores de servicios de telecomunicaciones.

- 174.** Además, con ocasión del desarrollo del proceso regulatorio orientado específicamente a definir los mercados relevantes e identificar aquellos que adolecen de problemas de competencia y son susceptibles de regulación ex ante, el **INDOTEL** adelantó un proceso abierto de diálogo con las empresas prestadoras, a través del cual se cursaron solicitudes de información específicas. Es evidente, entonces, que esta Autoridad brindó espacios suficientes para proponer y suministrar, por parte de los prestadores, reportes de información más completos y detallados que permitiesen al **INDOTEL** contar con los mejores referentes de mercado para adelantar.
- 175.** Conforme a lo anterior, si bien la información recopilada no es completa, esto no invalida en forma alguna los análisis desarrollados, toda vez que los datos y la información estadística con la que se adelantaron los estudios fue aquella de la que dispone esta Autoridad a efectos de caracterizar la prestación de los servicios de telecomunicaciones, en los mercados relevantes definidos.
- 176.** En ese sentido, llama la atención a **INDOTEL** el cuestionamiento que se hace en algunos de los comentarios sobre el bajo nivel de información disponible, cuando precisamente algunos de éstos provienen de empresas prestadoras que no han reportado de forma permanente y suficiente, la información que como actores vigilados y regulados por **INDOTEL**, están en obligación de suministrar. Al respecto, es importante reiterar que, conforme al Artículo núm. 105 de la Ley General de Telecomunicaciones (LGT) núm. 153-98, la no entrega de información por parte del Regulador, constituye infracción muy grave al régimen legal del sector de telecomunicaciones.
- 177.** Sin perjuicio de lo anterior, el **INDOTEL** estima importante destacar que la expedición reciente de la Resolución núm. 026-2021, “Norma que regula los indicadores estadísticos del sector de telecomunicaciones de la República Dominicana” y que entrará en vigencia a partir del 1 de enero de 2022, tiene como fin fortalecer la disponibilidad de información y el acervo estadístico relativo a distintas variables que caracterizan la prestación de los servicios de telecomunicaciones en el país, la cual también contribuirá en el monitoreo y revisión periódica de las condiciones de competencia existentes en los mercados relevantes definidos por esta Autoridad en la parte resolutoria de esta Resolución.

IV.XI El estudio no contempla el fenómeno de prestadores irregulares o ilegales

Comentarios recibidos

- 178.** **CLARO** argumenta que en el caso particular de los servicios de televisión por suscripción y de internet, existe un significativo mercado compuesto por prestadoras que no reportan de manera completa sus usuarios, así como un amplio mercado de revendedores irregulares del servicio, que no se contemplan en el estudio. Ignorar la existencia de ese mercado subterráneo y la forma en la que impacta la oferta de esos servicios – así como la forma en la que afecta a quienes prestan dicho servicio de manera formal y cumpliendo la ley- conduce a conclusiones incompletas, por lo que recomendar medidas, solo en base a los datos oficiales es, a todas luces incorrecto, afectando no solo a las empresas que cumplen con todos los requisitos y normas nacionales e internacionales, como garantías de servicios y derechos de creadores de contenidos audiovisuales, sino también al Estado por la evasión de impuestos y a los consumidores que se quedan sin instancias ante las cuales reclamar en caso de tener algún problema con el servicio.
- 179.** **ALTICE** señala que, en la caracterización de la cadena de valor de prestación del servicio, no se toman en cuenta los revendedores de Internet, los cuales existen y son permitidos por el entorno regulatorio actual. A su vez, el estudio no refleja un insumo u opinión provista por **INDOTEL** sobre la informalidad en el mercado y la cantidad de accesos no reportados, que sí constituye una distorsión real del mercado y tampoco se estudia el efecto de la misma en el mercado.

Consideraciones del INDOTEL

- 180.** Frente a la observación que plantea la existencia de actores ilegales en la prestación de los servicios de televisión por suscripción y acceso a Internet, los cuales no hacen reportes de información, **INDOTEL** aclara que todos los análisis adelantados han sido desarrollados en función de la información que los operadores formales de estos servicios han reportado a esta Entidad. En complemento, el proceso regulatorio que se discute con el sector propende por el logro de objetivos macro para el buen desarrollo y prestación eficiente de los servicios de telecomunicaciones en el país, promoviendo la sana y libre competencia entre los operadores, así como maximizar el bienestar de los usuarios. Tales derroteros requieren la formulación de directrices regulatorias que se enmarquen en la normatividad vigente y que consideren las actividades propias de los operadores legalmente constituidos que cumplen con todas las obligaciones de ley aplicables a sus actividades.
- 181.** Sin perjuicio de lo anterior, **INDOTEL** estima pertinente recordar que, en el marco de las competencias que ostenta como Autoridad de regulación, vigilancia y control en el sector de telecomunicaciones, ha venido adelantado acciones para vigilar y sancionar prácticas ilegales y continuará reforzando la lucha contra la ilegalidad. En particular, se destacan las siguientes acciones que viene adelantando **INDOTEL** respecto de las prácticas de reventa ilegal de Internet:

- Inicio de los trabajos para la modificación del Reglamento de Reventa, cuya versión vigente está contenida en la Resolución núm. 029-07
<https://transparencia.indotel.gob.do/media/6230/21-resoluci%C3%B3n-no-029-07.pdf>
- Clausura de este tipo de negocios:
<https://www.indotel.gob.do/noticias/indotel-clausura-negocios-de-reventas-ilegales-de-servicios-de-internet/>

IV.XII. Ausencia del análisis geográfico en los mercados identificados

Comentarios recibidos

- 182.** **CLARO** manifiesta que el ámbito geográfico se limita al cálculo de las cuotas de mercado por servicios, lo cual es insuficiente para describir el comportamiento de un mercado.
- 183.** **ASIET** indica que, para los mercados minoristas, no se realiza para ningún mercado una delimitación del ámbito geográfico y, respecto de los mercados mayoristas, se hace referencia al ámbito geográfico sin presentar un análisis al respecto.

Consideraciones del INDOTEL

- 184.** Frente a los comentarios que plantean la ausencia de análisis geográfico para la definición de mercados relevantes, a continuación, **INDOTEL** presenta una recopilación de los distintos aspectos que fueron considerados en cuanto a la dimensión geográfica de los mercados relevantes definidos:

INFORME DE PROGRESO (Entregable 1)

[Pág. 34-35]

“(…)

DEFINICIÓN DEL ÁMBITO GEOGRÁFICO DEL MERCADO.

El límite geográfico de los mercados se definirá con base en la homogeneidad de la competencia a lo largo de un territorio. Esta delimitación no corresponderá necesariamente a la segmentación político-administrativa del territorio. Sin embargo, el hecho que en las comunicaciones no haya arbitraje en transporte entre los diversos mercados geográficos (al menos en los servicios fijos), la distribución de los usuarios sobre el territorio puede ser la primera evidencia para establecer los límites a estos mercados. En todo caso, será necesario evaluar si los servicios se prestan con tarifas únicas nacionales para evaluar la pertinencia de definir mercados relevantes de ámbito nacional.

La definición de mercados geográficos se emplearán los tipos de evidencia cuantitativa y cualitativa descritos con referencia a la definición de mercados por servicios, **siempre que la información se encuentre disponible.**

La segmentación geográfica de un mercado se explorará tomando como unidades de análisis el país, las provincias, municipios o distritos **municipales en función del nivel de desagregación de la información.** Para efectos del análisis y presentación de resultados se categorizarán los mercados geográficos de acuerdo con el nivel de competencia de cada servicio. También se tendrán en cuenta características de las redes como lo son el ámbito de la habilitación y la cobertura de la red. (...)” **(NFT).**

ANÁLISIS DE COMPETENCIA (Entregable 2)

[Pág. 7]

(...)

1.1. Mercado de telefonía fija

Tal y como se describió en el documento de “informe de progreso” previamente enviado en el marco de la presente consultoría, el servicio de telefonía fija es prestado en una sola modalidad postpago o de factura. Por disposiciones recientes de **INDOTEL**, se ha implementado una estructura tarifaria única a nivel nacional. En la medida en la que el servicio no es posible utilizarlo en diferentes domicilios, normalmente **el alcance geográfico del mercado se puede acotar al nivel municipal.** Los tests estadísticos realizados confirmaron la existencia de un mercado relevantemente minorista independiente de telefonía fija. (...) **NFT**

[Pág. 39-40]

(...)

1.3 Mercado de acceso a Internet fijo

Algunas autoridades de competencia han examinado el mercado de acceso a Internet fijo residencial de forma en que se incluyen a los prestadores de Internet móvil por considerar que con los avances en transferencia de datos de las redes móviles, el servicio fijo puede ser razonablemente sustituible por los servicios de Internet brindados por redes móviles con lo que incluyen a todos los prestadores en su análisis; no obstante otras autoridades han estimado que no son sustitutos y excluyen a las redes móviles de dicho mercado (**INDOTEL**, 2017). En la medida en la que el servicio no es posible utilizarlo en diferentes domicilios, **normalmente el alcance geográfico del mercado se puede acotar al nivel municipal.** Los análisis y revisiones realizados confirmaron la existencia de un mercado relevante minorista independiente del acceso a Internet fijo. (...) **NFT**

[Pág. 44]: Sobre el análisis de competencia en internet fijo

(...) **Resulta claro que las condiciones de competencia varían considerablemente en los diferentes municipios, sin que se presente una relación clara entre el tamaño del municipio y el nivel de concentración del mercado. En virtud de lo anterior, se considera pertinente definir el ámbito geográfico del mercado como municipal. (...)**

185. Conforme a lo anterior, para **INDOTEL** es muy claro que en el INFORME DE PROGRESO (Entregable 1) y ANÁLISIS DE COMPETENCIA (Entregable 2) se describen las características que definen el alcance geográfico de los servicios y los mercados que constituyen, contrario a lo afirmado en los comentarios formulados.

186. Sin perjuicio de lo anterior, **INDOTEL** estima pertinente precisar en la parte resolutoria de la presente resolución, el alcance geográfico de los mercados relevantes que se identifican, así:

A) **MERCADOS RELEVANTES MINORISTAS:**

- (i) Telefonía Fija; alcance municipal;
- (ii) Telefonía Móvil; alcance nacional;
- (iii) Acceso a Internet Fijo; alcance municipal;
- (iv) Internet Móvil; alcance nacional, y
- (v) Televisión por Suscripción; alcance municipal.

B) **MERCADOS RELEVANTES MAYORISTAS:**

- (i) Acceso y originación en redes fijas;
- (ii) Terminación de comunicaciones en redes fijas;
- (iii) Acceso y originación en redes móviles;
- (iv) Terminación de comunicaciones en redes móviles;
- (v) Transporte Nacional o portador; y
- (vi) Conectividad al transporte internacional (acceso a cabeceras de cable submarino).

IV.XIII. Inconsistencias en las comparaciones de precios

Comentarios recibidos

187. **ALTICE** manifiesta que, al hacer comparaciones de precios, el estudio de **COWI** no hace un ajuste por inflación, IPC u otro indicador, y tampoco toma en cuenta la tasa de cambio ni situación macroeconómica de la República Dominicana, y se limita a hacer un análisis en base a un promedio simple de precios nominales. Igualmente, señala que hay además un error en la forma del cálculo del promedio general, dado que el cálculo se está haciendo como un promedio simple entre las operadoras usando valores nominales y no como un promedio ponderado ni usando valores ajustados por inflación, IPC o tasa de cambio. Si el cálculo se corrige, se observa que la variabilidad en las series es completamente distinta. También señala que al observar y comparar las gráficas de ingreso promedio por minuto de telefonía móvil en general (p. 58) y por operador (p. 137) se evidencia otro error en el cálculo. El cálculo se está haciendo como un promedio simple entre operadoras y no como un promedio ponderado. Si no fuera así, no tendríamos esa caída de RD\$6 a RD\$2 en el grafico general.

188. Adicionalmente, **ALTICE**, frente al mercado minorista de telefonía fija, el estudio establece que no se evidencia una tendencia decreciente en el precio de telefonía fija. Sin embargo, para hacer

esta afirmación se toma una serie histórica de precio en su valor nominal. Cuando se analizan estos precios no se considera ajustar el precio por inflación, IPC ni ningún otro indicador. Un precio nominalmente igual, ajustado por alguno de esos indicadores, reflejara claramente la tendencia deflacionaria esperada. **COWI** tampoco toma en cuenta que el precio puede haber encontrado una resistencia (por ejemplo, un nivel en el que bajarlo resultaría deficitario para los operadores), ni hace un modelo de costos o de operaciones para definir si realmente el precio no disminuye por falta de presiones competitivas o si no disminuye porque ha encontrado una resistencia en los costos operativos.

189. CLARO argumenta que, en cuanto al análisis de los precios nominales o ingresos promedios, sería deseable realizar el estudio de los precios reales. Si los precios nominales se han mantenido iguales o han bajado muy poco, según las consideraciones del estudio, hay que concluir que los precios reales han caído en similar proporción a la inflación, en un mercado que adquiere gran parte de sus insumos con dólares americanos.

Consideraciones del INDOTEL

190. En respuesta a los comentarios que plantean que los análisis de precios consideran promedios simples, no incorporan variaciones de la tasa de cambio ni dinámicas inflacionarias, **INDOTEL** estima pertinente aclarar que los estudios adelantados en esta materia y que nutrieron los análisis de competencia en los mercados relevantes de comunicaciones, fueron elaborados teniendo en cuenta que:

- Los servicios de telecomunicaciones se caracterizan por ser deflacionarios, debido a la presencia de economías de escala (menos costo unitario promedio por usuario adicional conectado), economías de alcance (capacidad de prestar a un menor costo la combinación de dos servicios que la suma de los costos de los dos servicios de manera individual), por la evolución tecnológica de la redes que se hacen progresivamente más eficientes o incluso por una competencia más agresiva entre los operadores que participan en el mercado.
- Las series de tarifas (precios) promedio de los diferentes servicios fueron construidas a partir de los precios promedio directamente reportados por las prestadoras de servicios a esta Autoridad, por lo que su correspondiente ponderación según tráfico o usuarios asociados es un ejercicio que debió adelantar clara prestador para reportar la debita información a **INDOTEL**.
- Las series de ingreso promedio por minuto o por capacidad, se construyeron a partir de la información que cada operador reporta en cuanto a los ingresos percibidos por la prestación del servicio y la cantidad de minutos o capacidades cursadas. Con el cálculo de la razón (cuociente) entre ingresos y minutos ó capacidades, se está generando una variable de precio que implícitamente está ponderando por la unidad de servicio prestada, por lo que este indicador al final es un promedio ponderado.
- La consideración de la tasa de cambio para el análisis de precios solamente tiene relevancia cuando se busca referenciar la dinámica de los mercados de la República Dominicana con la de esos mismos mercados en otros países. Es por ello por lo que, en todos los ejercicios de comparación de precios de los servicios del país con otros países de la región, las cifras se presentan medidas en dólares y bajo la metodología de Paridad de Poder de Adquisitivo (PPA), la cual también elimina distorsiones asociadas a la inflación de los países que se analizan.

- La evolución del indicador de inflación en la República Dominicana (variación del Índice de Precios al Consumidor -IPC) durante el periodo 2011-2019 (en el cual se circunscriben los análisis de precios adelantados) evidencia una tendencia decreciente de la inflación, la cual se ubica en 8,46% anual en 2011 y cae a 1,81% anual en 2019. Esto significa que el ajuste de los precios nominales a precios reales significaría una muy leve reducción de precios nominales cuando los mismos se han mantenido prácticamente inalterados (fijos en su valor nominal) durante el periodo de análisis, con lo que se mantienen las conclusiones sobre escasas presiones competitivas que logren reducir sustancialmente los precios de los servicios para los usuarios de servicios de telecomunicaciones. La siguiente tabla evidencia lo anterior:

Índice de Precios al Consumidor Nacional, 2011-2019
Base Diciembre 2010=100
Base Anual: Octubre 2019 - Septiembre 2020=100

Período	Índice Base Diciembre 2010	Índice Año Base Oct 2019- Sept 2020*	Tasa de Inflación Anualizada	Tasa de Inflación Promedio 12 meses
2011	105,58	77,71	7,76	8,46
2012	109,49	80,58	3,91	3,69
2013	114,77	84,47	3,88	4,83
2014	118,22	87,01	1,58	3,00
2015	119,21	87,74	2,34	0,84
2016	121,13	89,15	1,70	1,61
2017	125,10	92,07	4,20	3,28
2018	129,56	95,35	1,17	3,56
2019	131,91	97,08	3,66	1,81

Fuente: Banco Central – República Dominicana.
<https://www.bancentral.gov.do/a/d/2534-precios>

- 191.** Por lo anterior, los análisis de precios adelantados y las conclusiones derivadas de los mismos son robustas a la luz de las consideraciones previamente discutidas en materia de inflación y devaluación de la moneda dominicana, así como en atención al carácter deflacionario de los servicios de telecomunicaciones (los precios deben tener a disminuir en virtud de mayores economías d escala, mejoras tecnológica y mayores eficiencias fruto de la presión competitiva entre actores, esto último siempre que no existan limitaciones a la competencia (fallas de mercado que la restrinjan).

IV.XIV. Ausencia de Análisis Prospectivos

Comentarios recibidos

- 192. ALTICE** considera que la descripción del mercado está incompleta, dado que **COWI** en su estudio hace una descripción del estado actual del mercado, pero no las causas que han llevado a ese estado actual, ni se hace una estimación de cómo se verá el mercado en el futuro si no se cambia.
- 193. CLARO** señala que, aunque en la mayoría de los análisis de mercados inicia considerando el análisis prospectivo no se sustenta tal afirmación con análisis detallado de variables, el horizonte temporal parece sustentarse en la historia y no en las potencialidades y cambios futuros, ni en las tendencias del mercado nacional o internacional. El desarrollo de las nuevas tecnologías pone a las OTT y la dificultad de regularlas en un escenario nacional, las coloca en posición de competir de forma efectiva con operadores nacionales. Consideramos que un análisis prospectivo riguroso no debe ignorar esa realidad.

Consideraciones del INDOTEL

- 194.** Frente a las observaciones que plantean la ausencia de análisis prospectivos sobre la evolución de los mercados relevantes, **INDOTEL** aclara que, en el documento ANÁLISIS DE COMPETENCIA (Entregable 2), para cada uno de los mercados relevantes minoristas definidos en el estudio adelantado para tal fin, a saber (telefonía fija, telefonía móvil, acceso a internet fijo, internet móvil, televisión por suscripción) se presenta un análisis puntual sobre las “condiciones previsibles de competencia en el corto / mediano plazo”. A continuación, se presenta una relación de la ubicación de estos apartados en el citado documento, lo cual demuestra que no es correcto afirmar que el estudio no realizó los análisis prospectivos requeridos en aplicación de la metodología de análisis de mercados relevantes.

Relación de secciones sobre “Análisis de las condiciones previsibles de competencia en el corto/mediano plazo” en documento ANÁLISIS DE COMPETENCIA

Numeral	Mercado relevante minorista	Páginas
1.1.3.	Telefonía fija	19
1.2.3.	Telefonía móvil	36
1.3.3.	Acceso a internet fijo	50
1.4.3.	Internet móvil	62
1.5.3	Televisión por suscripción	73

IV.XV. Enfoque erróneo frente a los análisis sobre concentración de espectro radioeléctrico

Comentarios recibidos

- 195. CLARO** argumenta que no se puede hablar de concentración de espectro como un problema de barrera tecnológica, sino más bien de falta de capacidad y deseo de inversión por algunas empresas. Resulta preocupante que en función a las recomendaciones de **COWI**, **INDOTEL** enfoque sus esfuerzos en cuestionar a las prestadoras que con seriedad y formalidad invierten en el sector, y vaya a hacerse de la vista gorda con aquellas que realmente construyen barreras con comportamientos destinados a boicotear el desarrollo del sector. Por ello, hablar de concentración de espectro como una medida nociva a la competencia, como lo sugiere **COWI**, no tienen justificación alguna puesto que desde el punto de vista práctico lo imprescindible es determinar el

nivel de eficiencia del uso del espectro, considerándolo la situación actual del mercado, la cantidad de clientes servidos y tomando en cuenta la demanda potencial de servicios que se pueden proveer con este recurso que justifique su tenencia por un operador determinado. El regulador debe ser muy cuidadoso en la aplicación de medidas que restrinjan la capacidad de adquirir espectro a las prestadoras que demuestren eficiencia espectral en sus operaciones y que estén al día en el pago de todas sus obligaciones relativas al uso del espectro.

Consideraciones del INDOTEL

- 196.** Respecto de este comentario que indica la ausencia de análisis que soporten los problemas de competencia asociados a la concentración de espectro radioeléctrico (ERE), a continuación, **INDOTEL** considera que el espectro radioeléctrico (ERE) constituye un insumo esencial para la prestación de los servicios de telecomunicaciones móviles. Desde la introducción de estos, sus proveedores han luchado por un mayor acceso a frecuencias de espectro a menor costo (Calhoun, 1988)³. De acuerdo con Park et al, 2011⁴, en la medida en que los Gobiernos han asignado ERE en determinados anchos de banda, dichas decisiones tienen sin lugar a duda incidencia en los resultados de mercado y en la elección tecnológica.
- 197.** Es así como la disponibilidad de ERE genera impactos de gran importancia dentro de los mercados de telecomunicaciones que requieren de este recurso escaso para su provisión. En tal sentido, Gruber (2005)⁵ destaca que el ERE es un recurso escaso y esencial para la prestación de servicios inalámbricos, motivo por el que representa la principal barrera de entrada a los mercados móviles, los cuales se caracterizan por la condición de mercado sin entrada endógena (Etro, 2010)⁶. En virtud de lo anterior, los mecanismos de asignación del ERE redundan en la generación de oportunidades de dinamización e introducción de competencia al interior de los mercados de telecomunicaciones móviles y, por lo tanto, Gruber (2005) destaca que los niveles de competencia en dichos mercados se encuentran íntimamente ligados con la política de gestión del ERE.
- 198.** Este fenómeno de relacionamiento entre niveles de competencia en los mercados móviles y disponibilidad de ERE ha sido destacado en las revisiones que sobre estos mercados han sido efectuadas por autoridades regulatorias de países como Estados Unidos, la Comunidad Europea y Reino Unido. En todos estos casos, los análisis de la dinámica de competencia en los mercados móviles consideran la asignación actual y prospectiva o potencial del ERE.
- 199.** En coherencia con lo anterior, el documento ANÁLISIS DE COMPETENCIA (sección 1.2.1 alusiva al análisis de las condiciones de competencia en el mercado móvil), precisa que:

[Página 26]

- Para el caso de la telefonía móvil, las barreras a la entrada no son solo administrativas (asignación de una concesión) o económicas (inversión en infraestructura) sino tecnológicas también: Un insumo esencial para la prestación del servicio es la disponibilidad y posterior asignación de espectro radioeléctrico. En la Tabla 6 se puede observar la distribución de espectro radioeléctrico por operador y por banda.

³ Calhoun, G. (1988): Digital Cellular Radio. Artech House, Inc., Norwood

⁴ Minsoo Park a,1, Sang-Woo Lee b, Yong-Jae Choi (2011): Does spectrum auctioning harm consumers? Lessons from 3Glicensing. Information Economics and Policy 23 (2011) 118–126

⁵ Gruber, H. (2005): The Economics of Mobile Telecommunications. Cambridge University Press. (2005, p. 225)

⁶ Etro, F. (010): Endogenous markets structures & competition policy. International Review Economics. Vol 57. pp. 9 – 45.

Tabla 6. Asignación de espectro radioeléctrico por banda y por operador

BANDA/OPERADOR	CLARO	ALTICE	VIVA
850 MHZ	25	25*	
900 MHZ		40	
1900 MHZ	30	60	30
AWS	40	20	30**
2600 MHZ	80***		
3500 MHZ	30*	30*	
TOTAL	205	145	60

Fuente: INDOTEL.

Nota: * Se refiere a espectro que, si bien tienen asignado los operadores, a la fecha lo usan para realizar pruebas y no para la prestación del servicio de manera comercial.

** Se ha detectado uso de banda sin asignación.

*** Espectro transferido de WIND TELECOM a CLARO en 2019.

- Al momento de analizar la fusión de **ALTICE** con **TRICOM** en la Resolución núm. 032 de 2017 emitida por **INDOTEL**, se indicó, a manera de preocupación, la concentración de espectro en manos de la entidad fusionada (acaparaba alrededor del 53% del espectro asignado), y sería aún el caso si no fuera por la transferencia de 80 MHz en la banda de 2600Mhz de **WIND TELECOM** a **CLARO**.
- Aún a pesar de haber superado la irregular situación descrita, la gestión de permisos de uso del espectro no permite evidenciar una estrategia claramente definida, ni criterios eficientes para su gestión y administración.
- Sea lo primero indicar que las asignaciones de espectro no se han realizado por medio de subastas, por lo que no es claro si los precios definidos reflejan criterios de eficiencia.
- En segundo término, a partir de entrevistas con los operadores, fue posible evidenciar la inconformidad de algunos por el uso indebido de espectro (sin asignar) de **VIVA**, para lo cual han solicitado la adopción de acciones al respecto por parte de **INDOTEL**.
- En tercer lugar, la transferencia de espectro de **WIND TELECOM** a **CLARO** genera una concentración del espectro asignado en manos de **CLARO** (54% del espectro asignado en manos de **CLARO**, 50% si se tiene en cuenta el espectro usado, pero no asignado, por parte de **VIVA**).
- Finalmente, se puede observar que el tercer operador en el mercado, **VIVA**, no cuenta con una asignación de espectro en bandas bajas (<1 GHz), por lo que enfrenta de esta forma una asimetría competitiva y de costos en relación con los otros operadores, en la medida en la que enfrenta mayores costos de despliegue de infraestructura con el espectro asignado.

200. En virtud de lo anterior, los análisis adelantados presentan hallazgos contundentes sobre el carácter de insumo esencial del ERE para la prestación de servicios móviles y los problemas de competencia derivados de la concentración de dicho recurso.

IV.XIV. Inclusión de los mercados minorista como mercados relevantes que deben ser sujetos de regulación ex ante.

Comentarios recibidos

- 201.** **VIVA** argumenta que a pesar de que la metodología de análisis de competencia de mercados relevantes en República Dominicana nos parece acertada, deben tomarse en consideración criterios fundamentales para que estos mercados puedan ser objeto de regulación ex ante, a saber:
- La presencia de obstáculos fuertes y no transitorios al acceso al mercado, ya sean de carácter estructural, legal o reglamentario.
 - Mercados cuya estructura no tienda hacia una competencia efectiva dentro del horizonte temporal pertinente.
 - Definición de mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante.
- 202.** **VIVA** manifiesta además que imponer medidas ex ante a las empresas designadas como operadores con poder significativo de mercado, garantiza que estas empresas no puedan usar ese poder de mercado para limitar o distorsionar la competencia en el mercado relevante, o aprovechar dicho poder de mercado para apalancarse sobre sus mercados vecinos. Agrega que entiende como imperativo que sea incluido el mercado minorista de telecomunicaciones como un mercado relevante sujeto a regulación ex ante. En estos momentos es indispensable crear los mecanismos que sean necesarios para elevar el nivel de competencia en el mercado. Es primordial incluir el mercado minorista a la regulación ex ante, conforme fue realizado por el marco regulatorio que utiliza el Estudio de **COWI** como referencia.
- 203.** **VIVA** igualmente señala que el hecho que no haya existido previamente una regulación ex ante en el sector de las telecomunicaciones, que haya garantizado características de competencia reales en el mercado, tiene como consecuencia que a la fecha en la República Dominicana sea indispensable la implementación de este tipo de regulación, a diferencia de como ha ocurrido en otros mercados, tales como el europeo, en donde los países han entrado en un proceso de mayor liberación de la regulación, por lo que es imperativo que desde nuestro ordenamiento jurídico sea impulsada la regulación ex ante para todos los mercados relevantes identificados por el Estudio de **COWI**, tanto el mercado mayorista como el minorista, por encontrarse nuestra regulación y mercado muy distante de una situación de competencia real y efectiva.

Consideraciones del INDOTEL

- 204.** En respuesta al comentario de **VIVA** que solicita la inclusión de los mercados minoristas como mercados relevantes sujetos a regulación ex ante, **INDOTEL** recuerda que, conforme a la metodología para la definición de mercados relevantes, identificación de los susceptibles de regulación ex ante y de operadores con posición de dominio, plasmada en el numeral 3 del documento INFORME DE PROGRESO (Entregable 1), plantea que, **para todos los mercados minoristas en los que se identifiquen problemas de competencia**, en ausencia de regulación ex ante, se sigue la siguiente metodología de análisis (NFT):

A) Examen del mercado mayorista asociado al insumo menos replicable del mercado minorista con problemas de competencia.

- Para esto se tendrán en cuenta las cadenas de valor de los servicios, organizando los eslabones de estas del menos replicable al más replicable.
- Una vez analizadas las condiciones de mercado al que hace parte el eslabón en estudio (el del insumo menos replicable), si se encuentran problemas de competencia en ese mercado, se examinará si el problema de competencia en el mercado minorista se podría

solucionar sometiendo a este mercado de insumos (mayorista) a intervención regulatoria. Si esto ocurre, se ha encontrado un mercado (mayorista) candidato para regulación ex ante.

- Si el problema persiste, el proceso de análisis continúa en los siguientes eslabones de la cadena de valor.

B) Mercado minorista es candidato a regulación ex ante:

- Un mercado minorista con problemas de competencia es candidato a ser regulado de forma ex ante, si y solo si (i) todos los mercados mayoristas han sido hipotéticamente regulados o (ii) no se ha encontrado posición dominante en esos mercados mayoristas.
- Lo anterior significa que no es posible corregir los problemas de competencia del mercado minorista, a través de regulación ex ante mediante la intervención en mercados mayoristas, y por ello se debe recurrir a la intervención directa en el mercado minorista asociado a la cadena.

205. En complemento, **INDOTEL** también precisa que, conforme a la práctica internacional, los mercados candidatos para regulación ex ante resultan del análisis del cumplimiento de los siguientes tres criterios de manera simultánea (todos los criterios deben satisfacerse al mismo tiempo):

- a. Evaluación del estado actual de las condiciones de competencia de un mercado.** Se revisa si existen barreras altas a la entrada y demás elementos que permiten entender las condiciones de competencia actuales del mercado.
- b. No hay desarrollos que permitan prever la profundización de la competencia en un período razonable de tiempo, que puede ser un periodo de aproximadamente dos años.** Para tal fin, se examinará la normatividad vigente, los diferentes desarrollos tecnológicos, las condiciones de entrada al mercado que se prevean en el futuro cercano y la evolución de las condiciones de competencia.
- c. Se ha establecido que los problemas de competencia del mercado no pueden resolverse mediante la aplicación de herramientas de la política de competencia.** Para tal fin, se revisará la normatividad vigente y la experiencia práctica en el tema.

206. Según lo anterior, resulta claro que a la luz de la metodología de análisis establecida y ejecutada por **INDOTEL**, el establecimiento de regulación ex ante solamente se justifica en virtud de los hallazgos de cada uno de los pasos previamente definidos y, por lo tanto, conforme a la aplicación de la metodología, el abordaje a los problemas de competencia identificados en los mercados minoristas se efectuará mediante la inclusión de algunos de los mercados relevantes mayoristas, dentro de la lista de mercados susceptibles a regulación ex ante.

IV.XV. Remedios y medidas regulatorias propuestas

Comentarios recibidos

207. CLARO manifiesta que el **INDOTEL** debe contemplar una etapa anterior a la de imposición de medidas o remedios y es el necesario proceso para la determinación y comprobación, o no, de que se estuviese realizando alguna practica anticompetitiva o de competencia desleal que viole los principios

de competencia antes de imponer medidas y remedios. Al pasar simplemente de la etapa 1 a las 2; de la 2 a la 3; y de la 3 a la 4, se desconoce el derecho al debido proceso que tiene toda persona jurídica de conocer de que se le acusa y de defenderse como corresponde. Además, luego de comprobada una eventual falta, habría que identificar los posibles remedios aplicables, así como el análisis del costo/beneficio de alguna intervención regulatoria o no regulatoria. En mercados dinámicos, es sumamente importante considerar no solo lo que ha pasado, sino también evaluar la posibilidad de que la composición del mercado cambie en el mediano plazo debido a las nuevas tecnologías y/o innovaciones productivas.

208. ASIET indica que la instrucción para la instrumentación de acciones derivadas de la metodología presentada para la definición de mercados relevantes debería ser posterior al análisis y revisión detallada de dicha metodología y sus resultados, así como de la realización de procesos de consulta o de las actividades que sean necesarias para sustentar las decisiones que tome el **INDOTEL** y, además, agrega que el estudio no puede servir como base para que **INDOTEL** valide y legítimamente estime que existe un jugador dominante en cada mercado analizado y, en segundo lugar, tampoco puede servir como fundamento para concluir que existe la necesidad de implementar medidas ex ante en dichos mercados.

209. ALTICE manifiesta que el estudio no hace un análisis de las medidas que propone equiparan los efectos de una competencia leal, efectiva y sostenible, que son los parámetros necesarios para regulación indicados en el art. 92.1 de la LGT. La metodología propuesta por **COWI** es, en términos prácticos (i) intervenir con regulación ex ante sugerida por **COWI** de manera arbitraria; y (ii) luego levantar información para determinar si hacía falta regular ex ante lo cual es totalmente contraproducente.

Consideraciones del INDOTEL

210. Frente a las observaciones y comentarios sobre los remedios y medidas regulatorias propuestas, el **INDOTEL** aclara que la consulta pública dictaminada por las Resoluciones 076-2020 y 085-2020 no considera la discusión de medidas o remedios regulatorios, por lo que ningún tipo de medida o remedio indicado en los comentarios formulados constituye un asunto que hace parte de las consideraciones del **INDOTEL** en el marco de esta resolución, en desarrollo de la metodología de análisis de mercados relevantes de telecomunicaciones.

IV.XVI. Motivaciones finales del INDOTEL

211. El sector de las telecomunicaciones actualmente se encuentra en un momento de mucho dinamismo, en él convergen distintas tecnologías, lo que ha provocado un mayor desarrollo en la competencia entre redes y una eficientización de los servicios de voz, data y video de forma complementaria. En consecuencia, se han evidenciado cambios tanto en la forma de proveer los servicios como en el entorno regulatorio para llevarlo a cabo, igualmente, se han producido cambios en el esquema tradicional de regulación, lo que ha permitido identificar mercados a partir de los servicios prestados, las redes empleadas o las tecnologías utilizadas.

212. Dentro de este nuevo contexto, se han generado desafíos inherentes a la política de desarrollo del sector, por lo que resultaba prioritario realizar un examen integral de las condiciones actuales de la competencia en los mercados de las telecomunicaciones, como la estrategia regulatoria vigente, a fin de impulsar el desarrollo del sector y maximizar sus efectos positivos en el bienestar de la personas y competitividad de la economía.

213. En la República Dominicana el sector de las telecomunicaciones ha presentado grandes cambios en los últimos 20 años, pasando de ser un mercado tradicionalmente monopólico a mercado de liberación y competencia.

214. Históricamente el regulador ha mantenido un carácter reactivo en lugar de proactivo, actuando únicamente ante la presencia de una denuncia contra alguna prestadora acusada de prácticas anticompetitivas, es decir, hasta el momento en la República Dominicana, el regulador ha actuado en respuesta a algún comportamiento específico que se le haya señalado o denunciado.

215. Dada la situación actual del mercado, era necesario que el órgano regulador analizara de manera ex ante si el mercado funciona en competencia efectiva o no, es decir sin necesidad de que algún agente haya incurrido en alguna conducta ilegal o no. Sin embargo, es necesario respetar las reglas del mercado, lo que implica que ex ante solo deben imponerse las mínimas obligaciones necesarias, de manera que un aumento en la competencia signifique que no existe la necesidad de regular ex ante sino ex post, pero corresponde al **INDOTEL**, como regulador de las telecomunicaciones en el país, estimar el nivel de la competencia en cada uno de los mercados relevantes.

216. A pesar de que la regulación ex ante implica un mayor grado de intervención, la misma es necesaria para asegurar la competencia de los mercados, dado que muchas veces estos no se encuentran preparados para la eliminación total de las medidas regulatorias.

217. Considerando que el nuevo panorama regulatorio implica la transición de una regulación por servicios a una regulación por mercados, debiendo aplicarse únicamente a los mercados cuya estructura no permita la competencia efectiva, a fin de no generar desincentivos a la inversión e innovación, así como distorsiones a la competencia.

218. Es en este tenor que ha sido realizado el estudio para la identificación de los mercados relevantes sujetos a regulación ex ante en el sector de las telecomunicaciones en la República Dominicana, el cual con el fin de darles mayor participación a las prestadoras de servicios públicos de telecomunicaciones en el país y a fin de conservar un proceso transparente y donde los interesados puedan tomar parte, fue puesto en consulta pública en un primer término la metodología, la identificación de los mercados y el análisis de competencia realizados, a fin de conocer los comentarios al respecto, y dejando para más adelante el conocimiento de las demás partes que componen el mencionado estudio.

219. Que, luego de ponderar los comentarios realizados en los escritos depositados por las empresas prestadoras de servicios públicos de telecomunicaciones, **CLARO**, **ALTICE** y **VIVA** y por las asociaciones de industria **ASJET** y **GSMA**, el Consejo Directivo acepta lo mencionado específicamente en cuanto a la necesidad de delimitar los mercados minoristas según su ámbito geográfico y, además, lo relativo a incluir el mercado mayorista de Conectividad al transporte internacional (acceso a cabeceras de cable submarino) dentro del listado de mercados mayoristas. Las demás consideraciones y peticiones presentadas por las mencionadas empresas prestadoras y asociaciones de industria son rechazadas por esta Autoridad.

V. Textos Revisados.

VISTA: La Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio de 2015.

VISTA: La Ley núm. 107-13 sobre Derechos y Deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública, en sus disposiciones citadas.

VISTA: La Ley núm. 247-12, Orgánica de Administración Pública,

VISTA: La Ley General de Telecomunicaciones, núm. 153-98, de 27 de mayo de 1998, en sus disposiciones citadas.

VISTA: La Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, 28 de julio de 2004, en sus disposiciones citadas.

VISTA: La Ley General de Defensa de la Competencia Resolución núm. 042-08, del 25 de enero de 2018, en sus disposiciones citadas.

VISTO: El Reglamento de Libre y Leal Competencia Resolución núm. 022-05, del 24 de febrero de 2005.

VISTO: Los entregables presentados por **COWI** en las diferentes etapas del estudio con sus anexos.

VISTA: La Resolución del Consejo Directivo núm. 047-2020 de fecha 29 de julio de 2020 que conoce que da por recibido y presenta los resultados del estudio para la identificación de los mercados relevantes sujetos a regulación ex ante en el sector de las telecomunicaciones de la República Dominicana realizado por la firma consultora internacional **COWI**.

VISTA: La Resolución del Consejo Directivo núm. 075-2020 de fecha 14 de octubre de 2020 que conoce los recursos de consideración interpuestos por **CLARO** y **ALTICE** contra la Resolución núm. 047-2020.

VISTA: La Resolución del Consejo Directivo núm. 076-2020 de fecha 14 de octubre de 2020 que ordena el inicio del proceso de consulta pública de los mercados relevantes sujetos de regulación ex ante en el sector de las telecomunicaciones de la República Dominicana identificados en el estudio realizado por la firma consultora internacional **COWI**.

VISTA: La Resolución del Consejo Directivo núm. 085-2020 de fecha 4 de noviembre de 2020 conoce la solicitud de extensión del plazo de consulta pública para la entrega de comentarios otorgado mediante la Resolución del Consejo Directivo núm. 076-2020 y entrega de documentos requeridos por las prestadoras de servicios públicos de telecomunicaciones Compañía Dominicana de Teléfonos, S. A. (**CLARO**) y Altice Dominicana, S. A. (**ALTICE**).

VISTAS: Las demás piezas que integran el presente expediente administrativo concerniente a **LA IDENTIFICACIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES DEL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES Y EL ESTABLECIMIENTO DE LOS MERCADOS RELEVANTES SUJETOS DE REGULACIÓN EX ANTE DEL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES, DE LA REPÚBLICA DOMINICANA.**

VI. Parte Dispositiva

EL CONSEJO DIRECTIVO DEL INSTITUTO DOMINICANO DE LAS TELECOMUNICACIONES (INDOTEL), EN EL EJERCICIO DE SUS FACULTADES LEGALES Y REGLAMENTARIAS,

RESUELVE:

PRIMERO: IDENTIFICAR que los mercados relevantes del sector de las Telecomunicaciones de la República Dominicana son los siguientes:

A) MERCADOS RELEVANTES MINORISTAS:

- (i) Telefonía Fija; alcance municipal
- (ii) Telefonía Móvil; alcance nacional
- (iii) Acceso a Internet Fijo; alcance municipal
- (iv) Internet Móvil; alcance nacional y
- (v) Televisión por Suscripción; alcance municipal.

B) MERCADOS RELEVANTES MAYORISTAS:

- (i) Acceso y originación en redes fijas;
- (ii) Terminación de comunicaciones en redes fijas;
- (iii) Acceso y originación en redes móviles;
- (iv) Terminación de comunicaciones en redes móviles;
- (v) Transporte Nacional o portador; y
- (vi) Conectividad al transporte internacional (acceso a cabeceras de cable submarino).

SEGUNDO: ESTABLECER que los mercados relevantes del sector de las Telecomunicaciones de la República Dominicana que estarán sujetos a regulación ex ante son los siguientes:

A) MERCADOS RELEVANTES MAYORISTAS:

- (i) Acceso y originación en redes fijas;
- (ii) Terminación de comunicaciones en redes fijas;
- (iii) Acceso y originación en redes móviles;
- (iv) Terminación de comunicaciones en redes móviles; y
- (v) Transporte Nacional o portador.

TERCERO: El **INDOTEL**, en un plazo no mayor a tres (3) años, revisará la lista de mercados relevantes identificados del sector de las Telecomunicaciones, así como las condiciones de competencia en los mercados establecidos como susceptibles de regulación ex ante, en la presente Resolución.

CUARTO: INSTRUIR a la Dirección Ejecutiva para que disponga la publicación de un extracto de la presente resolución en un periódico de circulación nacional y de manera íntegra en el portal Web que mantiene esta institución en la Internet, en la dirección www.indotel.gob.do.

Así ha sido aprobada, adoptada y firmada la presente resolución, a mayoría de votos del Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (**INDOTEL**); en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República Dominicana, hoy día siete (7) del mes de octubre del año dos mil veintiuno (2021).

Firmada por:

Nelson Arroyo
Presidente del Consejo Directivo

/...continuación de firmas al dorso.../

Pavel Isa

En representación Ministro de Economía,
Planificación y Desarrollo
Miembro Ex Oficio del Consejo Directivo

Príamo Ramírez Ubiera

Miembro del Consejo Directivo

Darío Rosario Adames

Miembro del Consejo Directivo

Julissa Cruz

Directora Ejecutiva
Secretaria del Consejo Directivo