

id
indotelSharon Benca M.
2021 MAY 31 P 1:09

DOCUMENTO DE POSICIÓN INICIAL DE ALTICE DOMINICANA, S. A. SOBRE LA CONSULTA PÚBLICA "ACTUALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES", PUBLICADA POR EL INDOTEL EN FECHA 29 DE MARZO DE 2021

Atendiendo al llamado realizado por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones ("Indotel"), **Altice Dominicana, S. A.** ("Altice"), en su condición de prestadora de servicios públicos finales de telecomunicaciones, tiene a bien avanzar su posición sobre la intención manifestada por ese órgano regulador en el marco de la consultoría realizada dentro del programa de "*Estructuración Financiera y Homogeneización regulatoria para la reducción de la brecha digital en Centroamérica*", financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de reforma al marco legal e institucional del sector de las telecomunicaciones en el país. De manera puntual, abordaremos las cuestiones planteadas por los consultores contratados por el BID en el marco del referido proyecto, los señores Cristhian Lizcano Ortíz y Joelle Exarhakos Casasnovas, así como otras reflexiones generales sobre el tema que nos convoca.

Nada de cuanto avanzamos en este documento debe interpretarse como aceptación, aquiescencia o apoyo al citado esfuerzo iniciado por el Indotel, sino que todas las opiniones, posiciones o recomendaciones que consten en este escrito deben ser aceptadas bajo las más absolutas reservas, de forma que la exponente se reserva el ejercicio de todos los derechos y acciones que las leyes dominicanas le confieren, ante cualquier iniciativa que pudiese atentar contra sus derechos, autorizaciones u operaciones en la República Dominicana.

I. Comentarios generales e introductorios.

Podría pensarse de manera equivocada que un marco legal de 23 años de aplicación es uno antiguo para un sector con el dinamismo económico que exhiben las telecomunicaciones, pero lo cierto es que bajo la legislación actual es que dicho sector, como lo reconoce el propio documento en consulta, ha logrado los niveles de avance, tecnificación, cobertura e inversión que exhibe. El régimen de competencia existente en el país en materia de telecomunicaciones se dio incluso bajo la sombra de la actual legislación, cuando operadores como Altice decidieron su entrada a la República Dominicana, trayendo consigo los beneficios de una inversión fresca y la consolidación y fortalecimiento de operaciones existentes que mostraban rezago en los niveles de inversión que demandaba el mercado dominicano.

La Ley General de Telecomunicaciones, Núm. 153-98 ("Ley") tuvo su germen, razón de ser y cristalización en función de una demanda del sector privado, cuyas inversiones carecían de la seguridad jurídica necesaria ante la prácticamente inexistente normativa que regía el sector. El descrédito de las

instituciones que gobernaban el sector también era notorio, lo que, unido a una perversa incidencia política en la toma de decisiones más que justificaba un accionar legislativo que reinventara el sector y le diera la fisonomía que hoy día exhibe. Pero esta no es la realidad que vive el país y mucho menos el sector en las actuales circunstancias.

Por ello, nunca es conveniente hablar de los avances tecnológicos y el cambio en los patrones de consumo para justificar una intervención legislativa de la magnitud -y seriedad- que esta que hoy nos ocupa. Es cierto que la Ley no menciona los términos banda ancha o Internet en ella, pero, por ejemplo, bajo ella no solo se introdujo la telefonía móvil digital en el país, sino que se sucedieron más de cuatro generaciones en la tecnología móvil digital, sin que fuese necesario una reforma legislativa o sin que la Ley las mencionara. De hecho, sin que hubiese que tocar el marco reglamentario primario para permitir su evolución, más allá de la identificación de espectro disponible a través de los procesos de coordinación internacional que rige el Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT).

Tampoco debemos olvidar que el momento de reforma era otro también. Los países de la Región estaban liberalizando sus mercados (en la década de los noventa), asumiendo compromisos multilaterales en ámbitos comerciales que obligaban a una profunda transformación y cambios estructurales de sus servicios públicos, dentro de los cuales telecomunicaciones no era una excepción. El problema, pues, es que hoy en día la justificación en la que se apoya Indotel y los consultores para promover una modificación a la Ley lo son tres (3) conceptos que se descartan en sí mismos: la innovación tecnológica, transformación digital y fortalecimiento institucional.

En primer lugar, la innovación tecnológica, salvo la necesidad de algunos incentivos de corte fiscal o parafiscal -que no son materia de una legislación de telecomunicaciones-, no requiere de leyes o normas para evolucionar. La propia historia de la humanidad y de las invenciones así lo reflejan. Un innovador solo requiere de estabilidad, reglas de juego claras y adecuada protección a su creación, por vía de las leyes que protegen los derechos de autor y propiedad intelectual. Ninguno de los líderes en innovación a nivel mundial ha necesitado de leyes especiales -y mucho menos de aquellas sectoriales- para avanzar en los cambios y descubrimientos que han entregado a la humanidad.

Muy unido a lo anterior viene el tema de la transformación digital. Si se quiere, es la cara "consumidora" de la innovación. Las empresas y gobiernos líderes en esta área tampoco han dado el salto apoyado en legislaciones o a consecuencia de estas. Tan sólo pensemos en que se trata de empresas globales, de las que mayor valoración económica tienen y detengámonos a ponderar si esto lo han logrado basados en leyes que habilitan el concepto de "transformación digital". ¿Qué detiene a una empresa dominicana hoy en día -o al gobierno mismo- para decidirse en transformar sus procesos? ¿Qué diferencia podría hacer una legislación TIC en materia de la decisión corporativa o gubernamental de reducir costos, eficientizar procesos y mejorar sus servicios? Lo cierto es que ambas respuestas es que **nada**, siempre que nos limitemos al ámbito sectorial y no hablemos de consideraciones fiscales. Microsoft, Huawei, Google, Apple, Samsung y muchas otras que encabezan los listados internacionales en esta materia no han dado el paso porque una ley los animó, sino porque la visión empresarial y de sus accionistas les dijeron que era el paso correcto en el momento adecuado.

Esto nos lleva al tercero de los aspectos, el fortalecimiento institucional. A simple vista, podría decirse que la estructura del Indotel requiere de algunos ajustes para mejorar su funcionamiento e incluso su efectividad. Pero cuando hacemos la disección necesaria, la conclusión rápida es que tan solo se requiere de la observancia y respeto a la Ley. Si el órgano regulador ha pecado de ineficiencia, poca efectividad o rezago en algún período de su vida institucional, no ha sido por su diseño legislativo, sino por las decisiones políticas que, por un lado, no han puesto en su dirección a profesionales idóneos; y, por otro, mediante la creación de engendros institucionales paralelos que han tenido por razón crear "islas de poder" a determinados funcionarios que, como sucede en un Estado débil, pasan de lo transitorio a lo permanente, sin que exista justificación alguna para ello. Consideramos que no es necesario mencionar ejemplos obvios que se han venido gestando a través del paso de varias administraciones gubernamentales.

Si el Poder Ejecutivo y, consecuentemente, el Indotel observan y cumplen fielmente con el mandato y el diseño institucional de la Ley, cualquier experto en organización de procesos podría hacer del órgano regulador la institución más eficiente de la Administración Pública. Hoy en día, reconocemos que a las actuales autoridades les mueve el deseo y compromiso de hacer del Indotel una mejor y más eficiente institución, para lo cual siempre contarán con el apoyo entusiasta de la exponente. Basta que se refresquen algunas de las tareas-producto del proyecto de reforma del año 1995-1998 para recordar cuál era la estructura propuesta, su funcionalidad, así como los demás esfuerzos estratégicos ensayados a través de los años para identificar las causas y oportunidades de mejora rápida que resulten en un verdadero fortalecimiento institucional. Aunque abundaremos más adelante, no debe perderse de vista que el Estado dominicano ha evolucionado también institucionalmente, por lo que mucho de cuanto se piensa o propone como "reflexiones", son etapas ya superadas en cuanto a cuál debe ser la organización correcta del sector dentro del marco normativo y constitucional actual.

Finalmente, conviene hacer una reflexión sobre los aspectos que esta pretendida "reforma" haría sobre aspectos medulares del marco actual de las telecomunicaciones, así como las mal llamadas tendencias regionales. Comenzando por lo último, no hay en la actualidad una corriente reformadora en Latinoamérica o en otros lugares del mundo, como Europa o Estados Unidos, que presione hacia una armonización del marco regulatorio dominicano. Aquellos países que han emprendido reformas recientes, como es el caso de México y Colombia, lo han hecho en base a necesidades políticas y sociales particulares, no con la finalidad de relanzar sus mercados de telecomunicaciones; pues, en ambos casos, las estructuras extra-telecoms, es decir, los órganos de control de competencia, por ejemplo, son externos y con una incidencia y actividad mucho mayores que las existentes en el país. Si queremos encontrar el botón de la muestra, solo tenemos que mencionar el caso de los Estados Unidos de América, donde los avances tecnológicos y la evolución en el desarrollo y cambios de su sector no se detienen y, sin embargo, su *Telecommunications Act data* del año 1996 y no hay discusión alguna sobre su modificación.

Por su parte, no deja de sorprendernos ¿cómo pueden discutirse o someterse a consulta elementos tan propios, centrales y medulares de nuestro marco legal actual como la interconexión, reglas de entrada, gestión del espectro o libertad tarifaria? Es que, aunque se quisiera, la República Dominicana no tiene capacidad alguna de moverse en ese escenario, pues esos son aspectos ya definidos y acordados por el Estado dominicano en no uno, sino en al menos tres acuerdos internacionales y multilaterales. Por ello, nos llama poderosamente la atención que en el documento que han trabajado los consultores del BID no se

de

mencione siquiera los compromisos asumidos por la República Dominicana ante la Organización Mundial del Comercio, el DR-CAFTA y el Acuerdo de Asociación Económica con la Unión Europea. En todos ellos, por no mencionar nuestra membresía a la UIT, el país ha asumido, definido y acordado cuáles son sus postulados en esos temas; todos, por demás, recogidos con fidelidad por la Ley y los propios instrumentos ratificadores.

No podemos terminar este apartado inicial sin hacer mención a un hecho que pudiese pasar desapercibido al leer el documento que motiva esta consulta. En primer lugar, se parecería dar por sentado "una evolución" de una ley de telecomunicaciones a una ley TIC, lo cual, como ya hemos mencionado, no solo es un error conceptual, sino también un cambio innecesario. También, la consulta da por sentado que más que hacer reflexiones abiertas que deben motivar debates de fondo, lo que se escoge es por pedir "mejoras", lo cual priva al ejercicio del nivel de profundidad de análisis que se requiere. Si quisiéramos, la primera reflexión que debió pedir el Indotel fue si es necesario o no una reforma al marco legal, no darla por sentado o tomar la posición de los consultores al respecto -de hecho, este debate no debe ser a través de un proceso de consulta escrito y rígido que quizás no todos los actores leerán, sino a través de debates presenciales donde las partes puedan exponer sus ideas de manera libre y de manera contradictoria entre todos los interesados, incluyendo a los consultores o técnicos del Indotel-. Recordemos que aquí no se trata de un proceso reglado por la Ley donde el Indotel debe mantener parcialidad, sino que está actuando como promotor de un esfuerzo y sí está en la obligación de que sus ideas sean contrastadas y replicadas.

Incluso y vale como sugerencia, el Indotel debió de producir un documento inicial de su autoría, en el cual llevara a cabo un análisis crítico del mercado y de la situación del marco regulatorio, como punto de partida para este debate. La visión del regulador no es aquella de los consultores o de un organismo internacional; y, si lo fuere, no sería un ejercicio apropiado que la posición del órgano regulador no sea conocida por el mercado, sino que tenga que ser interpretada a través de documentos producidos por terceros.

Completado este introito, a continuación, haremos algunas precisiones y puntualizaciones sobre algunos de los temas específicos que le ha interesado a ese órgano regulador consultar, bajo la premisa general de que **consideramos innecesario e inoportuno un proceso de adecuación de la Ley de la manera y con el alcance que está siendo concebido**. Aun cuando Altice siempre participará en cualquier debate que mejore y fortalezca la institucionalidad del sector y del país que la ha acogido, el mismo debe darse bajo bases certeras y sin que ello resulte en diseños legales importados que (i) no se ajusten a nuestra realidad o (ii) que respondan a recetas o principios preconcebidos por organismos internacionales.

II. Objetivos de un eventual proyecto de ley (Temas 4 y 5.1).

Tal y como venimos de apuntar, el primer dislate con el que nos enfrenta el proceso es el alcance o más bien el nombre con el que se le pretende llamar al ejercicio de reflexión sobre una posible reforma para incluir las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Sin tener que alejarnos mucho, ha sido la propia UIT en el curso de las cumbres mundiales sobre la Sociedad de la Información quien ha insistido en que los países hagan sus mejores y mayores esfuerzos para evitar imponer trabas innecesarias al desarrollo de las TIC, llamando, más bien, al fomento y promoción de su uso en los conglomerados más vulnerables.

Similar a cuanto avanzábamos en la introducción, la tecnología no es ni puede ser sujeto de regulación; tampoco lo debe ser la innovación o el uso mismo de la tecnología o los medios tecnológicos.

Si justamente ya se reconoce en una ley, aquella de la Estrategia Nacional de Desarrollo, el carácter transversal de las TIC en todos los sectores de la economía, ¿cuál es entonces la necesidad de reformular el marco normativo del sector de las telecomunicaciones para decir lo mismo? ¿Qué va a cambiar cuando ya existe un mandato legislativo sobre las acciones a emprender por el Estado y sus órganos de gobierno en materia de tecnología? Además, apuntar a términos como el de la economía digital para justificar un posible alcance mayor al que tiene la Ley actualmente es desconocer el propio significado y alcance del concepto. Lo cierto es que todos los principios ya existentes en nuestro marco legal actual sobre neutralidad tecnológica e igualdad ya constituyen elementos suficientes para fomentar la participación de terceros y el uso racional de recursos para potenciar la llamada economía digital. Otros aspectos, como las criptomonedas y sus derivaciones o la creación de "areneros regulatorios", jamás podrían ser elementos de referencia para abrir la puerta a una reforma, pues sencillamente se trata de otros sectores regulados o ensayos novedosos sobre los cuales el Indotel no tiene -ni debe tener- injerencia alguna.

Si lo vemos bien, preguntas como la incidencia del principio de neutralidad tecnológica en la aplicación de redes de quinta generación (5G), lo que hacen es confirmar lo lejos que se tiene este ejercicio como uno de carácter estratégico. La implementación y despliegue de las redes 5G está a la vuelta de la esquina en la República Dominicana. De hecho, aun en el hipotético caso de que este proceso de formulación de un nuevo anteproyecto de ley continúe, habrá incluso redes comerciales operando antes de que se pueda siquiera presentar un documento de consenso mínimo al Congreso Nacional. Por ende, gastar tiempo en explicar o analizar lo obvio -en el sentido de que el principio de neutralidad tecnológica ya existente cubre cualquier tecnología que fuese desplegada en el país- es querer traer al debate un tema de coyuntura, extremadamente efímero por demás, y sobre el cual el gobierno dominicano ha asumido una posición sólida y coherente con sus compromisos internacionales, cuando puso en vigencia los pliegos de la licitación pública internacional INDOTEL/LPI-001-2021. Si al final lo que se quisiera fuese justificar una norma de seguridad en las redes 5G de manera particular, el Indotel sabe a la perfección que no necesita una nueva ley ni este documento para llevarlo a cabo.

Un último aspecto por cubrir es lo relativo al alcance del concepto de derecho universal para incluir el acceso a Internet y las TIC. Como bien sabe ese honorable Consejo Directivo, la definición de Servicio Universal que incluye la Ley ha evolucionado con el tiempo por el propio accionar regulatorio del Indotel y los compromisos asumidos por la República Dominicana en el marco de las cumbres mundiales de la Sociedad de la Información, así como las resoluciones y mandatos emanados de las distintas conferencias de los burós que componen la UIT. Justamente por su carácter dinámico, una reforma legislativa no es la solución más efectiva para abordar el cambiante concepto del acceso universal y su alcance. Sobre el particular, sustituir el acceso mínimo a un servicio de telefonía -Art. 3 a) i. de la Ley- por el acceso de banda ancha a "X" velocidad no resuelve el problema a futuro, sino que lo posterga y renueva. Si se desea mejorar la comprensión y alcance del concepto de Acceso o Servicio Universal, basta con incorporar aquello que se plantea como opción actual a la normativa o reglamentación correspondiente y aplicarla a través de los distintos proyectos que componen el plan bianual.

III. Aspectos Medulares de la Ley (Temas 5.2 al 6.3 y 6.7)

El siguiente apartado agrupa, si se quiere, el articulado actual de la Ley y plantea una serie de interrogantes en torno a las modificaciones que el Indotel esperaría lograr. Comencemos por lo más simple: las definiciones. No es un secreto para nadie que la Ley fue una de las primeras disposiciones legales modernas que introdujo esta novedad, justamente porque se trataba de una materia de alta especialización y donde era poca la doctrina o referencia con la que se contaba -allá en 1995 cuando quedó listo su primer anteproyecto- para construir un marco de aplicación general. Tampoco negamos que muchas de esas definiciones han evolucionado o sencillamente han perdido utilidad. Ahora bien, ya son muchos los textos (post 1998) que han incorporado definiciones actualizadas al sector y que rigen incluso por encima de la Ley. A estos fines, basta mencionar el caso de los acuerdos internacionales de los que forma parte la República Dominicana y sus actualizaciones, incluyendo aquellos de la UIT; pero además está la pléyade de disposiciones legislativas aprobadas con posterioridad a la promulgación de la Ley que tratan temas especializados en materia de competencia, consumidor, propiedad intelectual, datos personales, ciberseguridad, delitos electrónicos y un largo etcétera.

Lo anterior, sin siquiera adentrarnos en el hecho de que, en los últimos 20 años, el Consejo Directivo del Indotel ha hecho una encomiable labor de ir llenando, en ejercicio de su potestad reglamentaria, aquellas lagunas o necesidades puntuales al momento de aplicar el marco legal del sector. Asimismo, ha hecho correcto acopio de las fuentes internacionales disponibles para hacer, por vía de referencia, una correcta inclusión y aplicación de estas definiciones o principios generales supletorios en nuestra realidad.

Posiblemente el aspecto más relevante de la reflexión que hoy se nos pide, constituye lo relativo a la institucionalidad del sector y el rol del Indotel. Como ya avanzábamos en un apartado anterior, el diseño institucional del Indotel que incluye la Ley es bueno y así ha sido demostrado a lo largo de los años. Su desviación o debilidades no son propias de su creación, sino de una aplicación de la Ley que ha visto pasar por su equipo directivo a personas sin las competencias mínimas requeridas o sin el compromiso que demanda su elección o designación. Pero, además, el Estado dominicano ha evolucionado en el sentido de que se ha dispuesto la creación de la carrera administrativa y un ministerio que regula todo lo relativo a la Función Pública, cuyos reglamentos y normas están llamados a coadyuvar al fortalecimiento institucional del Indotel. El Indotel no necesita de la modificación de la Ley para sujetarse a la Ley de Función Pública, por ejemplo; o para acoger las normativas emanadas del MAP en cuanto a su organización interna, manuales y procesos, pues le son impuestas por las propias directrices de las leyes aplicables.

Si alguna debilidad o falencia institucional se puede advertir es la reproducción de instituciones que, de alguna manera, procuran un espacio en la esfera de acción (o ámbito de acción) del Indotel, sin contar con un respaldo legislativo. Esa no es la obra de una reforma legal o siquiera justificación para modificar o ampliar la Ley, sino que es materia de una decisión política que limpie o simplifique la estructura del Estado, eliminando aquellas instituciones que no hacen más que crear confusión. Tampoco consideramos que el Indotel deba asumir mayores responsabilidades o roles de aquellos que ya tiene consignados en la Ley, dado su especialización, pues correctamente el legislador le otorgó las facultades de decidir la política pública, actuar como agencia de competencia sectorial y también como supervisor y fiscalizador, amén de

la potestad dirimente de que dispone. Cualquier tentación de entrar en subsectores que no le son propios, como el de regulación de contenido, ciberseguridad o tecnología debe ser evitada a toda costa.

Por igual, ese honorable Consejo sabe mejor que nadie que no es necesario una reforma a la Ley para disponer la adscripción -hoy de facto- del Indotel al ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. Esa decisión puede ser tomada por decreto del Poder Ejecutivo, resolución del ministerio de Administración Pública o, en última instancia, mediante la reforma de la ley de creación del MEPyD. En síntesis, siempre habrá una alternativa disponible para preservar el espíritu y articulado de la Ley, resolviendo aquellos temas que parecen ocupar la preocupación del Indotel.

Un último aspecto que ese órgano regulador ha querido consultar es el relativo a la aplicación de las disposiciones del Código de Trabajo a las relaciones laborales del Indotel con su personal. Lo cierto es que dicha relación se ha venido aplicando desde hace más de 20 años, a raíz de decisiones de corte administrativo adoptadas por el honorable Consejo Directivo; sin embargo, dicha aplicación ha sido, si se quiere, excesiva y onerosa, en tanto ha sido costumbre del Indotel pagar prestaciones laborales aun a los empleados que han ejercido su derecho al desahucio. Por igual, los cambios de administración gubernamental e incluso de autoridades internas, también han traído consigo una rotación de personal que hace oneroso el costo de terminación de estas relaciones, sin detenernos en lo que a todas luces se considera una nómina muy superior a la necesaria para el correcto funcionamiento de la institución.

Por ende, consideramos que más que una pregunta o inquietud para tener en consideración en este proceso, se trata de una reflexión que debe hacerse a lo interno y junto con las autoridades de mayor jerarquía de la Nación, incluyendo el ministerio de Administración Pública. En la actualidad, con la puesta en vigencia y aplicación plena de la Ley de Función Pública, debe de prohijarse la carrera administrativa, la cual procura estabilidad y continuidad en el Estado, no siendo éste el caso con la aplicación de las disposiciones del Código de Trabajo de la República Dominicana, donde el derecho al desahucio está presente y sujeto a muy pocas limitaciones al momento de su ejercicio. Lógicamente, cualquier decisión que se adopte habrá de respetar los derechos adquiridos de los empleados actuales del Indotel, quienes han venido rigiéndose por las leyes laborales dominicanas.

Otra cara del ámbito institucional es lo relativo al régimen de habilitaciones que el documento en consulta pública explora. En lo que parece apuntar hacia su propuesta, partiendo de la reflexión que avanzan, los consultores pierden de vista no solo el origen del régimen de habilitación administrativa existente en el país, sino también su historia. Lógicamente, no le corresponde a la exponente actualizarlos al respecto, pero sí llamar la atención al régimen constitucional vigente de los servicios públicos (Art. 50 de la Constitución), los cuales están llamados a mantener bajo el ámbito de la concesión. El Indotel no debe perder de vista que costó mucho esfuerzo y convencimiento que el sistema actual fuera delegado por el Estado, vía el Congreso Nacional, en el órgano regulador, despojándose éste de la facultad que tenía anteriormente de aprobar los contratos de concesión suscritos por el Estado en virtud de la vieja Ley 118 de Telecomunicaciones. Ese honorable Consejo no puede soslayar de que, cada vez que se habla o se plantea la posibilidad de una reforma al marco legal del sector, son muchas las voces de congresistas que reclaman retomar la labor de control y autorización que tenían originalmente con las funestas secuelas que dicha realidad dejó (o que podrían reeditarse en el futuro).

Pero lo más preocupante del caso es hablar de una especie de segunda adecuación de los títulos habilitantes existentes. La Ley lleva 23 años de aplicación y todavía el Indotel no ha completado un proceso de adecuación de las autorizaciones vigentes al año 1998. Parecería un chiste de mal gusto sugerir -o siquiera pensar- en la posibilidad de reeditar tan fallido proceso; producto de la buena fe del legislador de 1998, quien pensó en un proceso sencillo, ágil y desprovisto de burocracia, pero cuya aplicación ha dejado mucho que desear.

Ahora bien, lo más interesante de la reflexión que nos invita este apartado es lo relativo a la simplificación de trámites de las autorizaciones. En toda justicia, lo menos que hace una reforma legislativa es simplificar trámites, pues, por alguna razón u otra, siempre terminan sumándose otros o encareciendo el proceso habilitador. Sin embargo, el Indotel ha tenido siempre en sus manos la solución y nunca la querido implementar. De hecho, cuando lo ha hecho, ha tomado decisiones contraproducentes y ha revertido lo que en otro momento eran avances. El ejemplo más palpable es el de la reducción de plazos reglamentarios que no se cumplen o la eliminación -por acción u omisión- de los efectos del silencio administrativo en materia de autorizaciones.

A la fecha, nada impide al Indotel otorgar autorizaciones en plazos menores de 90 días. Repetimos, nada. De hecho, tampoco nada impide que el silencio administrativo tenga efectos positivos o habilitadores. El problema radica en su aplicación. El Reglamento de Autorizaciones que, junto con el de Solución de Controversias entre Usuarios y Prestadoras, ha impuesto récords de modificaciones y cambios en sus veinte años de vida, es un ejemplo palpable de lo que se puede lograr por la vía reglamentaria, siempre que exista la voluntad y el plan de cumplirlo. Allí ha estado la simplificación de plazos y trámites y el silencio administrativo, pero las autorizaciones siguen tomando más de lo debido; se siguen exigiendo documentos que son innecesarios o absurdos, además de continuar con la práctica de emitir autorizaciones focalizadas en tecnología o servicios particulares. Para resolver todo ello, no se necesita y mucho menos se requiere de una reforma de la Ley; más necesario es una reingeniería de los procesos internos del Indotel y el establecimiento de objetivos y metas al personal responsable de las evaluaciones y recomendaciones técnicas, sin soslayar en la responsabilidad del Consejo Directivo en la adopción oportuna de las decisiones que les competen.

Por último, conviene recordar que el Poder Ejecutivo ha anunciado el sometimiento -o ya presentó, según el caso- al Congreso Nacional de sendos proyectos de ley sobre silencio administrativo y simplificación de trámites, los cuales están llamados a tener aplicación general en toda la Administración Pública. Esta loable y saludable iniciativa, unida a la Ley Núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración, además de la propia iniciativa reglamentaria del Indotel, constituyen piezas de apoyo más que suficientes para lograr cualquier objetivo propuesto en la dirección esbozada por el documento sometido a consulta.

Sobre el FDT. No es un secreto, pues así incluso ha sido publicado a nivel internacional, que los fondos para el desarrollo de las telecomunicaciones no surtieron los efectos deseados con su diseño. Por razones que no vienen al caso, pero que tanto el Indotel como los consultores conocen a la perfección, la acumulación de recursos no se tradujo en una impronta de proyectos sostenibles o de alto impacto social,

como tampoco en la mejoría de los indicadores de acceso o de reducción de la brecha, por efectos de esta inversión. Más bien, esa acumulación de recursos fue lo suficientemente alta como para la promoción de una contrarreforma por parte de gobernantes y la clase política, quienes, en muchos casos, hicieron acopio de estos recursos para reforzar las finanzas públicas o destinarlos a otras obras de infraestructura más demandantes.

La historia de la recaudación de la CDT en el país también la conocemos, al igual que la ejecución de proyectos bajo el FDT. En uno u otro caso, los miles de millones que han sido extraídos de la capacidad adquisitiva de los consumidores no se han traducido en más que unos cuantos proyectos sostenibles que podamos exhibir con orgullo; hay experiencias verdaderamente desoladoras que deben de servirnos de reflexión por siempre. Tampoco es digno de encomio alguno cómo administraciones pasadas utilizaron los recursos recaudados en crecer la nómina administrativa del Indotel y, ante decisiones del Congreso Nacional que desviaron temporalmente recursos de la CDT, se optó por gastar en servicios de personal fondos que tenían como destino la inversión pública. Este panorama es uno verdaderamente ominoso.

Ahora bien, el debate sobre el FDT no debe pasar o girar en torno a su alcance o gestión. Mucho menos en si dichos recursos pudieran ser utilizados para fines de la transformación digital del gobierno, pues resultaría en una innecesaria penalización de los consumidores al transferir recursos "especializados" para gastos corrientes del Estado. El debate de fondo y que el documento no parece sugerir es si el Fondo tiene razón de ser todavía, no solo ante la realidad internacional, su historial de recaudación y ejecución en el país, sino también ante la reforma de la administración financiera del Estado y el surgimiento de la Ley General de Alianzas Público-Privadas.

La realidad nacional es que nos encontramos en un sector con un alto nivel impositivo, donde no solo se recauda por vía de impuestos directos o indirectos a los servicios, sino que existe un gran componente de gasto. Cuando el Estado dominicano tomó la decisión de dejar el sector en manos del sector privado, no solo adoptó una posición de política pública correcta, sino que los beneficios en términos de empleos formales y bien pagados, inversión extranjera directa e innovación tecnológica han sido elocuentes. Si bien en su momento se justificaba un mecanismo de equilibrio social en las prestaciones, como forma de complementar la inversión privada, el mecanismo escogido a nivel de Latinoamérica no resultó efectivo. Y nosotros no hemos sido la excepción.

Los organismos internacionales han venido insistiendo en que el Estado tenga una cuenta única donde se registren todos los ingresos y las instituciones reciban una asignación en función del presupuesto que les sea asignado o aprobado. De hecho, la administración del presidente Abinader ha sido enfática y celosa en hacer cumplir los lineamientos de contabilidad gubernamental y la aplicación del SIGEF. Por ello, consideramos que el 2% del CDT no tiene hoy en día una razón válida para existir, por lo que debe ser sustituido por una alícuota reducida, cuya única finalidad sea el financiamiento estricto del órgano regulador. Luego, que sea el presupuesto general del Estado o vía la presentación de proyectos de iniciativa pública o privada bajo la modalidad de APP, la manera de generar inversiones de corte social, operadas por el sector privado, vía el otorgamiento de subsidios directos, concesiones o alguna otra modalidad posible. Esto lo decimos, pues la generación de ingresos para alimentar un Fondo y de allí derivar inversiones, en las actuales circunstancias, resulta insuficiente. Basta recordar que, en el mejor de sus momentos, el FDT

dispuso de cerca de USD \$25 millones acumulados, lo cual no resulta suficiente para la expansión de redes de fibra óptica como las que hoy día parece proponerse el país como necesidad. Se impone, pues, un debate mucho más profundo que unas preguntas dirigidas que dan por sentado la continuación de un mecanismo poco efectivo para cumplir con los objetivos de política social que estaría llamado a cumplir.

Acceso e Interconexión. El solo hecho de que el documento que se ha publicado comience con la frase "La propuesta busca reiterar la obligación absoluta de acceso y de interconexión de redes..." nos indica que no hay que ponerle la mano a aquello que está bien, consignado en compromisos internacionales y que forma parte de nuestra legislación adjetiva. Todo cuanto se pudiera decir, proponer o incluso pretender incorporar en una "nueva Ley" ya está escrito y en vigencia. Si se quiere, lo único que ha faltado es la voluntad o la oportunidad por parte del Indotel para ponerlo en vigencia en casos determinados.

Con las disposiciones existentes, unido a las garantías de transparencia, no discriminación, publicidad, libre negociación e intervención limitada, las cuales responden a las mejores prácticas internacionales en la materia, el sector de las telecomunicaciones ha florecido y año tras año se suman nuevas inversiones a las ya existentes. Si hay una falla en el mercado que amerite corrección, allí están las disposiciones de competencia sectorial que permiten una intervención del regulador, sea a través de un pedido de partes o de oficio en aquellos casos en que lo permite la legislación vigente.

Espectro Radioeléctrico. La única tarea histórica que se le impone al Indotel -y para lo cual no necesita de un nuevo texto legal- es completar la de limpieza y organización del espectro radioeléctrico. Son muchas las inversiones que se han alejado del país y aquellas que se han retrasado por no disponer de frecuencias en momentos oportunos. El hecho de que incluso existan empresas con asignaciones irregulares o de dudosa legalidad limitando los planes de expansión de otras o el ingreso de nuevos jugadores, debió ser aliciente suficiente para la adopción de medidas extremas y retornar esas frecuencias al patrimonio estatal para futuras asignaciones. El ejemplo más palpable de esta situación es lo que se vive actualmente en la banda de 3.5 GHz dentro de la licitación para el despliegue de 5G. Como vemos, el tema no es de reforma legislativa, sino de aplicación del marco actual.

En materia de gestión y control del espectro, son muy pocas las disposiciones legales que pueden tener novedad y que no respondan al ordenamiento internacional en la materia. Por ende, consideramos innecesario modificaciones legales en torno al tema, pues las propias actividades que el documento señala como mejoras, pueden ser llevadas a cabo por la vía reglamentaria o incluso a través de las modificaciones en los títulos de concesión. La solución a cualquiera de los males existentes en materia de organización y control del espectro pasa por un mayor y más estricto ejercicio en las facultades de control, supervisión y fiscalización del órgano regulador.

IV. De las legislaciones complementarias (6.5, 6.8, 6.10 y 7.3).

Tanto los distinguidos consultores como el propio Indotel conocen el origen y el entramado legal existente en materia de competencia y derechos del consumidor. Las obligaciones de los agentes económicos del sector en materia de libre competencia no nacen con la promulgación de la Ley ni tampoco dejarán de existir o ser perfeccionadas en ausencia de una tonificación del marco legal discutido. La

República Dominicana, como parte de la OMC, ya trae consigo incorporadas una serie de disposiciones sobre el acceso a mercados y comportamiento de los agentes económicos que se vio complementada en el año 2008, con la aprobación de la Ley General de Defensa de la Competencia, Núm. 42-08. Las herramientas de control de competencia -sean éstas *ex ante* o *ex post*- tampoco son nuevas, por lo que tampoco son motivos válidos para amparar una reforma; y, en todo caso, ya están contempladas en la Ley Núm. 42-08.

Además, conviene recordar que además del entramado internacional y las obligaciones del país en materia de acceso a mercados, la existencia de una Ley General de Defensa de la Competencia suple cualquier aspecto normativo en cuanto a definiciones, conceptos y hasta infracciones en materia de competencia, en tanto tiene una aplicación de carácter supletorio de la que el Indotel puede beneficiarse. La existencia misma de un Reglamento de Libre y Leal Competencia para el sector también constituye una garantía adicional de actuación, siempre que así se decidiera en los casos que lo ameritan.

En otro ámbito, la exponente es más que consciente que el sistema de solución de controversias con usuarios establecido en la Ley fue una mala importación del sistema diseñado por el Perú y que, en la práctica, resulta costoso y poco efectivo. Si una de mejora podría pensarse en torno a la Ley es esta, de forma que se desmonte todo el concepto de los Cuerpos Colegiados y se propugne por una instancia puramente administrativa, de carácter único, tal y como sucede con los casos de PROTECON para electricidad y Pro-Usuario para el sector financiero. Para ello, ni siquiera sería necesaria una modificación de la Ley en sentido estricto, pues las escasas menciones al sistema de los Cuerpos Colegiados han conllevado que su funcionamiento, de manera orgánica y administrativa, sea de carácter reglamentario, por lo que bastaría dejar fuera la figura y estructurar un proceso como el que hoy día funciona en el DAU y las instancias de mediación. Por su parte, el reconocimiento de derechos de los usuarios, en tanto se trate de principios como la igualdad, no discriminación, neutralidad en el uso o disfrute, son derivaciones de derechos fundamentales ya consignados en las convenciones internacionales de las que es signataria la República Dominicana y que, como es bien sabido, forman parte de nuestro entramado constitucional.

Finalmente, exploramos lo relativo a la "Seguridad Digital". La legislación dominicana ha seguido un camino hacia la especialización en los últimos años, dejando de lado el concepto de ley marco o leyes generales. El caso de la ciberseguridad es uno de ellos. No es recomendable y, mucho menos deseable, que un tema como la ciberseguridad sea incluido dentro del mismo cuerpo normativo que rige a una de las partes de esta ecuación. La ciberseguridad tiene un doble carácter: preventivo y represivo, por lo que su conceptualización escapa a una ley sectorial que procura la organización de un sector, independientemente de que ese sector sea su habilitador tecnológico.

No solo la República Dominicana cuenta ya con un Centro Nacional de Ciberseguridad -que no depende del Indotel-, sino que también existe una Estrategia Nacional de Ciberseguridad. Por la naturaleza del caso, se trata de un tema que debe estar bajo el ámbito directo del presidente de la República, por lo que proponer su inclusión en una ley sectorial desdice de la técnica legislativa y la correcta organización de las funciones gubernamentales. Además, las obligaciones que habrían de imponerse a los actores del sector telecomunicaciones en materia de ciberseguridad ya le vienen establecidas por una pléyade de

disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que no requieren de una nueva reiteración en otro texto de ley.

V. De la Permisología y el Despliegue de Infraestructuras.

Posiblemente el mayor de los problemas que enfrenta en la actualidad el sector de las telecomunicaciones, además de la excesiva fiscalidad, es el relativo a la complejidad de los procesos de obtención de autorizaciones en el plano administrativo y municipal. Con profunda pena, toca reconocer que el principio de jurisdicción nacional de la Ley ha ido menguando en su vigencia y aplicación, pues todos los días nos encontramos con la "ampliación" de las facultades de gobiernos locales que ponen a prueba la resiliencia de los actores de mercado, mediante la constante imposición de tasas, arbitrios o trabas para el despliegue de infraestructuras. Para solo mencionar un ejemplo que ese honorable Consejo Directivo conoce a la perfección, para instalar una antena que habrá de soportar múltiples servicios, se requiere de autorizaciones de (i) el Instituto Cartográfico Militar; (ii) el Instituto Dominicano de Aviación Civil; (iii) el Cuerpo de Bomberos competente; (iv) el ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; (v) ministerio de Turismo (de aplicar); (vi) Juntas de Vecinos, y (vii) la alcaldía o junta municipal de la localidad donde la misma habrá de ser construida. Si se trata de un despliegue de fibra óptica, también se incluye la aprobación de planos y autorización por parte del ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, además del tortuoso trámite que muchas veces conlleva la electrificación o interconexión eléctrica de estas localidades.

En pocas palabras, nos enfrentamos a un escenario dantesco, el cual solo vendrá a complicarse en la medida en que las redes necesiten ser ampliadas ante la llegada comercial del 5G al país y se aumente la huella móvil y alcance de las redes de fibra de las concesionarias. Reconocemos que desde el Indotel se han promovido esfuerzos para tratar de conciliar posiciones con los ayuntamientos, bajo la sombrilla de FEDOMU y la Liga Municipal Dominicana. Por igual, también somos conocedores de iniciativas similares que se han iniciado desde el propio Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional, pero lo cierto es que la situación, lejos de mejorar, se ha agravado en tanto todos los días nos encontramos con demandas de sumas cada vez mayores por parte de los gobiernos locales para la autorización de instalación de antenas y el mal llamado uso de suelo.

Lo penoso de todo es que una reforma a la Ley, lejos de acercar cualquier solución, no haría más que alejarla, dado que los municipios verían dicho esfuerzo como un atentado a su "independencia" y los derechos que constitucionalmente alegan poseer. El diálogo, por supuesto, siempre será la mejor vía para lograr salvar la situación, pero el mismo debe promoverse directamente a nivel del liderazgo político, sea mediante su inclusión en la agenda del Pacto Fiscal o mediante el consenso necesario para aprobar la ley de ordenamiento territorial con atribuciones y limitaciones claras. Si esto no se logra en el corto plazo, el costo de despliegue de infraestructura en el país seguirá aumentando, lo que no solo restará atractivo al mercado como destino de inversión, sino que el país quedará mal parado en las mediciones que se hagan del índice de competitividad de su economía.

VI. Sobre la Transformación y Agenda Digital.

Como último apartado, nos incumbe referirnos al esbozo que hace el documento puesto en consulta pública con relación al tema y aquello relativo al gobierno electrónico. Salvo que en la mente de alguno de los ilustres comisionados en la tarea de evaluar la propuesta modificación se encuentre la de crear una super estructura burocrática (tipo ministerio), querer hablar del tema de gobierno electrónico o de transformación digital del Estado en una ley sectorial, es un verdadero absurdo. Son muchas las páginas que se han escrito a nivel nacional e internacional estableciendo que el gobierno electrónico es una iniciativa de acercamiento al ciudadano y de eficiencia en la administración pública; no es una política pública y, mucho menos, un tema de regulación o delimitación legal.

El gobierno electrónico es para la administración lo que la automatización de procesos es para una empresa privada. Se trata de una decisión de carácter estratégico con múltiples acciones tácticas, en cuyo ambiente lo único que se desea es la eliminación o supresión de cualquier barrera regulatoria existente. En la República Dominicana, dichas barreras no existen, por lo que los planes gubernamentales al respecto pueden proceder según el diseño común o sectorizado que haga el Poder Ejecutivo o los gobiernos locales.

Por su parte, el Indotel es consciente de que el presidente Abinader ha conformado un Gabinete de Transformación Digital para articular las políticas públicas en torno a la construcción de una "Agenda Digital". En este tenor, lo correcto sería esperar los resultados de la adopción de esta política para entonces determinar si hay alguna mejora que deba ser planteada a nivel normativo, pero nos luce, al decir de iniciativas similares en la Región que el enfoque será el de potenciar la adopción de tecnologías para la administración pública, así como acercar a los ciudadanos a su uso, por vía de la reducción en las brechas de acceso, lo cual hemos comentado ya en un apartado previo.

A manera de conclusión, el ejercicio que hoy nos convoca es uno que adolece de fallas en su concepción, pues hace presumir un producto o resultado que no necesariamente es lo que está demandando el sector en los actuales momentos. Resulta oportuno recordar los orígenes de la Ley y cómo el consenso entre el sector público y privado logró dotar al país de un instrumento legislativo de vanguardia; que ha generado una cantidad impresionante de hitos y que todavía continúa guiando el crecimiento de uno de los sectores más dinámicos de la economía nacional. La República Dominicana y el mundo están atravesando las etapas finales de una pandemia, donde las expectativas de recuperación de los sectores productivos están enfocadas en la habilidad y resiliencia de la economía. Plantearse un cambio de alcance sísmico en el pilar fundamental del desarrollo del sector telecomunicaciones es atentar contra la seguridad jurídica y la estabilidad de las inversiones llevadas a cabo por empresas que, como Altice, se sienten compromisarias del futuro dominicano.


Desiree Logroño
Vicepresidenta Relaciones Institucionales
Altice Dominicana, S. A.



31 de mayo de 2021.-