



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**  
**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/1091/24**

**Referencia:** 1) Expediente núm. TC-01-2023-0041 interpuesta por Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., y 2) Expediente núm. TC-01-2024-0014 interpuesta por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), ambos relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los treinta (30) días del mes de diciembre del año dos mil veinticuatro (2024).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; José Alejandro Ayuso, Fidias Federico Aristy Payano, Alba Luisa Beard Marcos, Sonia Díaz Inoa, Army Ferreira, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en

Expediente núm. TC-01-2023-0041 interpuesta por Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., y 2) Expediente núm. TC-01-2024-0014 interpuesta por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), ambos relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

**I. ANTECEDENTES**

**1. Descripción de la norma impugnada**

Las presentes acciones directas de inconstitucionalidad fueron interpuestas por Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), mediante instancias del veintiuno (21) de septiembre del dos mil veintitrés (2023) y del ocho (8) de febrero del dos mil veinticuatro (2024), respectivamente, y tienen como objeto que sea declarada inconstitucional la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) del seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023), que dicta el denominado *Reglamento del Servicio de Itinerancia (Roaming) Automático Nacional*, la cual señala lo siguiente:

***CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES***

***Artículo 1. Objeto***

*El presente Reglamento tiene como objeto establecer los principios y condiciones generales para la prestación del servicio de Itinerancia (Roaming) Automático Nacional.*

***Artículo 2. Alcance y ámbito de aplicación***

*El presente reglamento se aplicará a todas las prestadoras interconectadas que sean titulares de concesiones de servicios públicos*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*de telecomunicaciones para la prestación de servicios móviles en República Dominicana, en sus respectivas áreas de concesión, para aquellos servicios prestados en cualquiera de sus modalidades, tanto en condición de prestadoras de red origen, como en condición de prestadoras de red visitada, en los lugares donde presta servicio. A estos fines, el servicio de roaming automático nacional comprende todas las prestaciones de acceso para la provisión de servicios móviles de voz, SMS, y datos a los usuarios finales.*

**Artículo 3. Definiciones**

*En adición a las definiciones establecidas en la Ley General de Telecomunicaciones núm.15398, las expresiones y términos que se emplean en este Reglamento tendrán el significado que se indica a continuación:*

- 1. Acuerdo de Roaming Automático Nacional:** *Contrato comercial suscrito entre dos prestadoras de servicios móviles por el cual la prestadora de red visitada permite el acceso a su red móvil a cambio de una contraprestación económica, a fin de poder brindar el acceso al servicio de Roaming Automático Nacional a los usuarios de la prestadora de la red de origen.*
- 2. Cargo de acceso a Roaming Automático Nacional:** *Es el precio que la Prestadora de Red Origen deberá pagar a la Prestadora de Red Visitada por concepto de uso de su red o elementos de red y servicios requeridos para brindar servicios móviles en la modalidad de Roaming Automático Nacional.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

3. **Estación base radioeléctrica:** *infraestructura de telecomunicaciones instalada con la intención de proveer acceso a los sistemas del servicio móvil mediante el uso de ondas del espectro radioeléctrico.*

4. **Presencia de una Prestadora de servicios móviles en un municipio o distrito municipal:** *Condición que se da cuando una Prestadora del Servicio Móvil cuenta una cobertura de al menos veinte por ciento (20%) del área del municipio o distrito municipal en cuestión.*

5. **Prestadora de Servicios Móviles:** *Concesionaria de Servicios Públicos de Telecomunicaciones autorizada por el **INDOTEL** para brindar servicios móviles de voz, SMS, MMS y datos.*

6. **Prestadora de Red Origen:** *Concesionaria de servicios de telecomunicaciones móviles con la cual el cliente ha activado y mantiene activa una línea de servicio móvil.*

7. **Prestadora de Red Visitada:** *Es la concesionaria de servicios de telecomunicaciones móviles que en virtud de un acuerdo de Roaming Nacional Automático, pone a disposición su red para hacer posible el acceso a los servicios móviles de los clientes de otra concesionaria (“Prestadora de Red de Origen”).*

8. **Red Origen:** *Se refiere a la red de la prestadora móvil a la cual pertenecen los usuarios que se benefician del servicio de roaming automático nacional proporcionado por otra red móvil.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

9. **Red Visitada:** *Se refiere a la red de servicios móviles que provee el servicio de Roaming Automático Nacional a la red de origen.*

10. **Roaming Automático Nacional (RAN):** *Se refiere al servicio de itinerancia que permite proveer servicios móviles a usuarios o clientes cuando estos se encuentran fuera del área de cobertura de la red de la prestadora a la que pertenecen (red de origen), a través del acceso a la red de otra prestadora (red visitada) a través del enrutamiento del tráfico, conforme un acuerdo previo entre las mismas.*

11. **Servicios Móviles:** *Servicios que se prestan a través del medio radioeléctrico con equipos terminales móviles para el intercambio de telecomunicaciones, voz y datos, incluyendo el intercambio de datos por medio del Internet, mensajes de texto (SMS) y datos (que incluye el acceso a internet).*

**Artículo 4. Principios aplicables al Roaming Automático Nacional**

*El Roaming Automático Nacional se regirá por los siguientes principios:*

**a. Principio de Acuerdos entre partes:** *Las Prestadoras estarán en libertad de convenir los precios, términos y condiciones de RAN, de acuerdo a las pautas establecidas por la Ley, este Reglamento y las demás regulaciones aplicables. Los contratos deberán ser negociados en tiempo oportuno y no podrán ser discriminatorios, ni establecer condiciones que limiten la existencia de una competencia leal, efectiva y sostenible o que impidan o dificulten otras interconexiones, sin*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*perjuicio del derecho de negociar el establecimiento de garantías para el cumplimiento de las obligaciones económicas derivadas del contrato.*

**b. Principio de libre acceso:** *Las prestadoras de servicios públicos de telecomunicaciones móviles deben permitir el libre acceso a sus redes y los servicios que por ellas se presten, en condiciones reglamentarias y no discriminatorias a las prestadoras de servicios que lo requieran.*

**c. Principio de promoción de la competencia:** *El Roaming Automático Nacional está orientado a promover la competencia del mercado de servicios móviles, por lo que los prestadores obligados a proveer el servicio actuarán en todo momento como un competidor leal, absteniéndose de obstaculizar la competencia efectiva y sostenible en el tiempo, de conformidad con la Ley.*

**d. Principio de No Discriminación:** *La Prestadora de Red Visitada debe brindar bajo condiciones no discriminatorias en relación a precios, términos y requisitos a todas las prestadoras de redes de origen que soliciten acceso al servicio de Roaming Automático Nacional en aquellas zonas en las cuales no tengan cobertura de red.*

**e. Principios de continuidad, generalidad, igualdad y neutralidad:** *El servicio de Roaming Automático Nacional deberá prestarse conforme estos principios en los términos definidos en la Ley General de Telecomunicaciones, núm. 153-98.*

**f. Precios en Base a Costos más remuneración razonable:** *La Prestadora de Red Origen tiene derecho a que los precios por el*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*servicio de Roaming Automático Nacional, se establezcan de tal forma que la Prestadora de Red Visitada cubra los costos de provisión del servicio, incluyendo una remuneración razonable de la inversión conforme la regulación aplicable.*

**CAPÍTULO II**  
**CONDICIONES GENERALES PARA LA PRESTACIÓN DEL**  
**SERVICIO DE ROAMING AUTOMÁTICO NACIONAL**

**Artículo 5. Condiciones para el Servicio Roaming Automático Nacional**

**5.1** *Todas las prestadoras de servicios móviles podrán poner a disposición de otras prestadoras de servicios móviles que así lo soliciten, el libre acceso a sus redes de servicios móviles a través de Roaming Automático Nacional para la prestación de servicios móviles a los usuarios donde la prestadora de red origen no cuente con cobertura.*

**5.2** *Será obligatoria la provisión del servicio de Roaming Automático Nacional que sea solicitado en cualquier municipio o distrito municipal, siempre que se cumpla cualquiera de las siguientes condiciones:*

a. *El municipio o distrito municipal donde se solicita el acceso a Roaming Automático.*

*Nacional cuenta con la presencia de dos o menos prestadoras de servicios móviles.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

b. *La Prestadora de Red Origen es una prestadora entrante o una prestadora establecida con una participación de mercado de servicios móviles inferior al 20%.*

**5.3** *Para tener derecho a solicitar el Roaming Automático Nacional, se exigirá que la Prestadora de Red Origen tenga en operación una red de, por lo menos, cien (100) estaciones bases radioeléctricas.*

**5.4** *Para los casos en que aplique la condición definida en el literal “b” del artículo 5.2 del presente Reglamento, la obligación se establecerá por un plazo máximo de cuatro (4) años, el cual, para el caso de prestadoras establecidas empezará a contar a partir de la entrada en vigencia de este reglamento, y para el caso de prestadoras entrantes a partir de la fecha en que sea aprobado su contrato de concesión y firmado su primer contrato de interconexión.*

**5.5** *Para la prestación del servicio de Roaming Automático Nacional, las prestadoras deben tomar en cuenta los siguientes aspectos:*

a) *Las prestadoras de servicios móviles deben presentar Ofertas Básicas de Acceso a Roaming Automático Nacional (OBARA), que contemplen los aspectos básicos detallados en el artículo 18 del presente Reglamento.*

b) *Las condiciones técnicas y económicas son de libre negociación entre las partes.*

c) *La calidad del servicio brindada a los usuarios de la red de origen debe ser igual a la ofrecida a los usuarios locales de la prestadora de la red visitada, atendiendo lo contemplado en el artículo 6.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- d) El servicio de Roaming Automático Nacional en ningún caso podrá imponer costos adicionales al usuario, asociados al uso de la red de una prestadora diferente de la contratada por éste.*
- e) Que los equipos de los clientes de la red origen sean compatibles y funcionales en la red visitada.*

***Artículo 6. Cumplimiento de parámetros de calidad***

**6.1** *Tanto la prestadora de red visitada como la prestadora de red origen deben cumplir con los requisitos de calidad de voz, SMS y datos establecida por la normativa vigente para la prestación de servicios móviles, respecto de la red que esté operando mientras el usuario está beneficiándose del servicio de Roaming Automático Nacional. Para el tráfico de datos, se respetarán los requisitos de calidad establecidos por el reglamento del servicio de acceso a internet, así como los mecanismos que aseguren conexiones de calidad, estabilidad y continuidad del servicio.*

**6.2** *La suscripción de un Acuerdo de Roaming Automático Nacional no exime a ninguna de las partes del cumplimiento cabal de los parámetros de calidad vigentes para la prestación de servicios móviles.*

**6.3** *En casos de congestión como resultado de un alza imprevista en el volumen del tráfico generado por la Prestadora de la red de origen, las prestadoras de red visitada podrán tomar medidas para dar prioridad a sus clientes propios y permitir protegerlos.*

***Artículo 7. Obligaciones y derechos de la prestadora de red visitada***



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**7.1** *Para la provisión del servicio de Roaming Automático Nacional, serán obligaciones de la prestadora de servicios móviles de la red visitada:*

*a. Permitir el libre acceso a los servicios a través de su red en el marco de lo establecido en el acuerdo de Roaming Automático Nacional y realizar las adecuaciones necesarias a lo interno de su red y sistemas, de manera que se puedan soportar los requerimientos de tráfico de los usuarios a ser atendidos en la implementación del Roaming Automático Nacional, en los municipios y distritos municipales acordados, y cuando las interfaces de aire de las terminales de los usuarios así lo permitan.*

*b. Poner a disposición de la prestadora de red origen los recursos físicos, soportes lógicos y demás elementos de red identificados en la OBARA y los que sean necesarios para la prestación eficaz del servicio de Roaming Nacional Automático.*

*c. Adecuar los recursos físicos y soportes lógicos de su red, que resulten necesarios para la autenticación, registro y activación automática, es decir sin intervención directa de los usuarios, cuando se encuentran fuera de cobertura de su Red Origen, para proveerles servicios sin que esto implique una exigencia de continuidad en las comunicaciones activas al momento de cambio de red.*

*d. Adecuar los recursos físicos y soportes lógicos de su red que resulten necesarios para garantizar el regreso del usuario a la Red Origen, sin demoras injustificadas, cuando esta última tenga cobertura propia.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- e. Asegurar la interoperabilidad de los servicios prestados y el nivel de calidad asociado, de acuerdo con las condiciones ofrecidas en su propia red y dando cumplimiento a los niveles de calidad definidos en la regulación.*
- f. Entregar un reporte que muestre el detalle del tráfico que ha sido generado por clientes móviles de la Prestadora de Red Origen en cada municipio o distrito municipal, durante un periodo de tiempo determinado, para la conciliación del pago del servicio y facilitar la toma de decisiones de la Prestadora de Red Origen respecto de los lugares geográficos donde existe tráfico suficiente que justifique el despliegue de infraestructura.*

**7.2 Los derechos de la prestadora de red visitada son los siguientes:**

- a. Decidir con cual tecnología de red o sistema móvil implementado proveerá los servicios de Roaming Automático Nacional, compatible con las redes y sistemas de la prestadora de origen y el requerimiento que le haya sido presentado;*
- b. Recibir el pago oportuno de la contraprestación económica acordada para el servicio Roaming Automático Nacional.*
- c. Suspender o desconectar la prestación del servicio por las razones previstas en el presente reglamento, previa notificación al INDOTEL.*
- d. Descontinuar el uso de cualquier tecnología o servicio, de forma no discriminatoria, mediante aviso con noventa (90) días de antelación.*
- e. Los demás derechos establecidos en el Acuerdo de Roaming Automático Nacional y la normativa vigente.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

***Artículo 8. Obligaciones y derechos de la prestadora de red de origen***

**8.1** *Para el acceso al servicio de Roaming Automático Nacional, serán obligaciones de la prestadora de servicios móviles de la red origen:*

- a.** *Informar a la Prestadora de Red Visitada los detalles técnicos de sus necesidades de Roaming Nacional Automático; incluyendo la zona de cobertura requerida, discriminada a nivel de municipios, y los servicios de telecomunicaciones a ser prestados.*
- b.** *Solicitar el roaming nacional atendiendo a proyecciones de tráfico para los diferentes servicios, debidamente justificadas.*
- c.** *Asumir los gastos de inversión, operación y mantenimiento de las instalaciones iniciales necesarias para llegar hasta el punto o puntos donde se efectuará el acceso a la red visitada.*
- d.** *Informar a la red visitada la disponibilidad de terminales cuya interfaz de aire soporta el roaming en las bandas de frecuencia de dicha red.*
- e.** *Realizar el pago oportuno de la contraprestación acordada por concepto del acceso y uso de la red visitada a través del servicio de Roaming Automático Nacional según las condiciones pactadas entre las partes.*
- f.** *Informar a sus usuarios el tipo de terminales móviles aptos para realizar Roaming Automático Nacional y las zonas de cobertura propias y en roaming para los diferentes servicios ofrecidos, así como*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*de las condiciones y restricciones del servicio a través del Roaming Automático Nacional.*

**g.** *Atender a sus usuarios y clientes en caso de averías o problemas mientras utilizan el servicio de Roaming Automático Nacional.*

**h.** *Informar oportunamente a la red visitada los municipios y distritos municipales en los cuales ya no requiera del servicio de Roaming Automático Nacional.*

**i.** *Garantizar que el servicio de Roaming Automático Nacional sólo será utilizado para prestar los servicios convenidos en el acuerdo en las áreas donde no se tiene cobertura.*

**j.** *Excluir de la obligación de prestación del servicio de Roaming Automático Nacional, aquellas estaciones bases de su propiedad desplegadas a partir de la entrada en vigencia del presente reglamento, por un periodo de dos (2) años, exceptuando aquellas estaciones desplegadas como parte de los compromisos de obligaciones de hacer o plan mínimo de expansión acordados con el INDOTEL.*

**8.2** *Los derechos de la prestadora de red origen son los siguientes:*

**a.** *Al libre acceso a la red visitada bajo las condiciones establecidas en el presente reglamento.*

**b.** *Recibir el nivel de calidad de acuerdo a las condiciones acordadas entre las partes para el servicio Roaming Automático Nacional, de conformidad con el presente reglamento.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*c. Los demás derechos establecidos en el Acuerdo de Roaming Automático Nacional y la normativa aplicable.*

***Artículo 9. Cargos de acceso de Roaming Automático Nacional***

***9.1*** *La prestación del servicio de Roaming Automático Nacional para la prestación de servicios móviles dará origen a un cargo de acceso por concepto de utilización de la infraestructura, tecnología y servicios requeridos a la prestadora de red visitada, que deberá ser pagado por la prestadora de red origen.*

***9.2*** *Las metodologías para determinar estos cargos de acceso serán establecidas por libre acuerdo entre las partes, no obstante, el cargo de acceso deberá cumplir con las siguientes condiciones:*

***a.*** *El cargo de acceso de Roaming Automático Nacional para la prestación de servicios móviles estará orientado a costos más utilidad razonable. El cálculo del valor del cargo será responsabilidad de las partes que intervienen en el acuerdo. La aplicación de los cargos de acceso a Roaming Automático Nacional podrán ser diferentes según el prestador de la red visitada.*

***b.*** *El cálculo de los cargos de acceso de Roaming Automático Nacional deberá contemplar únicamente los elementos de red y facilidades necesarias y asociados directamente con el servicio, de tal manera que, una vez establecido el cargo de acceso, no se le atribuya costos adicionales que aumenten el valor del mismo.*

***CAPÍTULO III***



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

***DE LOS ACUERDOS DE ROAMING AUTOMÁTICO NACIONAL***

***Artículo 10. Condiciones mínimas de los Acuerdos***

**10.1** *Los Acuerdos de Roaming Automático Nacional suscritos entre las prestadoras de red origen y prestadoras de red visitadas, deberán contener, como mínimo, las condiciones generales, económicas y técnicas detalladas a continuación, y deberán ser notificados al INDOTEL.*

- a.** *Detalle de los tipos de tráfico que harán uso del acceso de Roaming Automático Nacional;*
- b.** *Mecanismos para medir el tráfico y unidades de medida en base a los cuales se facturará;*
- c.** *Indicación de los puntos de acceso, su ubicación geográfica y características técnicas y operativas;*
- d.** *Índice de calidad de servicio, según la normativa vigente para la prestación de servicios móviles;*
- e.** *Municipios y Distritos Municipales en los cuales las estaciones base de la red visitada darán la provisión del servicio de Roaming Automático Nacional a los clientes/usuarios de la prestadora de red de origen;*
- f.** *Contraprestación económica por el Roaming Automático Nacional para cada tipo de tráfico, especificando la metodología utilizada para su cuantificación, la cual deberá estar orientada a costos más utilidad razonable;*
- g.** *Formas, plazos de pago y garantías de cumplimiento de obligaciones de pago;*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- h. Plazos y previsiones para el inicio y finalización de la prestación del servicio objeto del contrato;*
- i. Mecanismo para la realización de llamadas al Sistema 9-1-1 sin ningún tipo de restricción; y,*
- j. Causales para la suspensión o terminación del acuerdo de Roaming Automático Nacional.*

***Artículo 11. Solicitud de Acceso de Roaming Automático Nacional***

**11.1** *La prestadora de red origen deberá notificar por escrito a la prestadora de red visitada su intención de suscribir un acuerdo para la provisión del servicio de Roaming Automático Nacional.*

**11.2** *La prestadora de red origen deberá especificar en su solicitud los siguientes aspectos:*

- a. El área de cobertura requerida, discriminada a nivel de municipios y distritos municipales, donde desea utilizar el servicio de Roaming Automático Nacional;*
- b. La disponibilidad de terminales cuya interfaz radioeléctrica soporta el roaming en las bandas de frecuencia de dicha red; y*
- c. La proyección de cada tipo de tráfico a nivel municipal bajo la modalidad de Roaming Automático Nacional en la red visitada.*

**11.3** *Cuando la prestadora de red visitada necesite información adicional para el análisis y la respuesta de la solicitud, deberá solicitarla a la prestadora de red origen, mediante comunicación*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*escrita notificada dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud.*

***Artículo 12. Plazo para la firma del Acuerdo de Roaming Automático Nacional***

***12.1*** *El Acuerdo de Roaming Automático Nacional deberá suscribirse en un plazo máximo de cuarenta (40) días hábiles contados a partir de completada la solicitud del acceso a Roaming Automático Nacional.*

***12.2*** *De no alcanzarse un acuerdo en el plazo límite establecido en el inciso anterior, cualquiera de las partes podrá requerir la intervención del **INDOTEL**, conforme el procedimiento descrito en el artículo 14 del presente reglamento.*

***Artículo 13. Suspensión o interrupción del Roaming Automático Nacional***

***13.1*** *Una vez suscrito un Acuerdo de Roaming Automático Nacional no podrá ser interrumpido unilateralmente por las prestadoras sin autorización previa del **INDOTEL**. La solicitud de interrupción del acceso deberá prever un plan de interrupción que deberá contener como mínimo los siguientes aspectos:*

- a. Mecanismos, términos y condiciones de la interrupción; y,*
- b. Plazo efectivo de la interrupción.*

***13.2*** *El servicio podrá ser suspendido o interrumpido por: a) Falta de pago, b) desaparición de los requisitos establecidos en el artículo 5.2,*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*c) uso por parte de la red de origen para servicios o aplicaciones distintas a las acordadas.*

**CAPITULO IV**  
**INTERVENCION DEL INDOTEL**

**Artículo 14. Intervención del INDOTEL**

**14.1** *Los posibles conflictos entre prestadoras de servicios móviles, relacionados con la provisión del servicio de Roaming Automático Nacional, su viabilidad, negociación, contratación y ejecución, que sean derivados de la aplicación e interpretación de este Reglamento y los acuerdos de prestación del servicio, serán dirimidos por el INDOTEL, en el ejercicio de su función de autoridad reguladora, mediante los procesos descritos en el Reglamento de Solución de Controversias entre Prestadoras de Servicios Públicos de Telecomunicaciones.*

**14.2** *La solicitud de intervención ante el INDOTEL se hará luego de agotado el proceso de libre negociación entre las partes. Cualquiera de las partes puede considerar que la negociación se agotó si no ha habido acuerdo luego de transcurridos los plazos establecidos en este Reglamento.*

**14.3** *En caso de que surjan desacuerdos en la determinación de los cargos de Roaming Automático Nacional, el INDOTEL, a solicitud de parte, podrá intervenir como mediador entre las propuestas de cargos realizadas por las partes, y en un plazo máximo de quince (15) días hábiles, contados a partir de la recepción de la solicitud de*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*intervención, notificará a las partes una propuesta de cargo de acceso del servicio de Roaming Automático Nacional solicitado, tomando como parámetros los costos, incluyendo una remuneración razonable de la inversión.*

**14.4** *El Acuerdo de Roaming Automático Nacional deberá suscribirse en un plazo máximo de veinte (20) días hábiles a partir de la resolución dictada por el **INDOTEL** que contenga la decisión sobre las condiciones del Acuerdo de Roaming Automático Nacional sometido a su consideración, la cual será de obligatorio cumplimiento para las prestadoras.*

**CAPÍTULO V**  
**DE LA OFERTA BASICA DE ACCESO DE ROAMING**  
**AUTOMATICO NACIONAL**

**Artículo 15. Elaboración y publicación de la Oferta Básica de Acceso de Roaming Automático Nacional (OBARA)**

**15.1** *Cada prestadora de servicios móviles tiene la obligación de elaborar y presentar una Oferta Básica de Acceso de Roaming Automático Nacional (OBARA), que es un documento de carácter público disponible a las prestadoras que lo requieran y que especificará los elementos puestos en servicio en su red para la provisión del Roaming Automático Nacional, así como los elementos mínimos necesarios para el acceso a su red en Roaming Automático Nacional.*

**15.2** *Las Ofertas Básicas de Accesos de Roaming Automático Nacional deberán contener, como mínimo, los siguientes aspectos:*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- a. *Aspectos Contractuales, como son condiciones que regirán los acuerdos, causales de suspensión o terminación del acuerdo, instrumentos de garantías de cumplimiento de las obligaciones contractuales, etc.*
  
- b. *Aspectos Generales, como son recursos físicos y lógicos para la provisión de Roaming Automático Nacional; los Servicios a proveer a través de Roaming Automático Nacional; mapa de cobertura que indique municipios donde ofrece el servicio de Roaming Automático Nacional; y el Cronograma de actividades necesarias para la provisión de Roaming Automático Nacional.*
  
- c. *Aspectos Financieros: como son los cargos de acceso de Roaming Automático Nacional por tráfico de voz, SMS, y datos, incluyendo la metodología de cuantificación del cargo de acceso; metodología de tasación de tráfico entrante y saliente; herramientas de tasación de tráfico de Roaming Automático Nacional, entre otras.*
  
- d. *Aspectos Técnicos: Descripción de la red móvil, topologías y estructura de red móvil en sus distintos componentes o niveles; estructura de red y esquemas de acceso para el Roaming Automático Nacional, definidos tanto para servicios conmutados por circuitos (voz) como para los servicios conmutados por paquetes (datos); identificación de los elementos de red (físicos y lógicos), así como las instalaciones esenciales de la red móvil ofrecidas a otras prestadoras para la provisión del servicio móvil a través de Roaming Automático Nacional, incluyendo las frecuencias asignadas y las tecnologías de acceso radioeléctrico (RAN); Aspectos técnicos referentes a la*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*cobertura, características y capacidad máxima de la red que se ofrecen; Procesos Técnicos y operativos que estarán relacionados con la provisión del servicio móvil a través de Roaming Automático Nacional; Intercambio de información entre prestadoras, realización de pruebas de servicio, soporte y atención al cliente sobre quejas y reclamos relacionados con la provisión del servicio móvil; definición de protocolos de pruebas de seguridad de los usuarios en roaming, etc.*

*e. **Condiciones de Nivel de Servicio (Service Level Agreement):** para ambas prestadoras (de red origen y de red visitada) con la finalidad de asegurar la calidad del servicio y la transparencia en la facturación del servicio.*

**15.3** *El **INDOTEL** procederá a la revisión de cada **OBARA** para verificar su conformidad con las disposiciones contenidas en el presente Reglamento y la Ley General de Telecomunicaciones, y en caso de incumplimiento lo notificará a la prestadora correspondiente para su enmienda.*

**Artículo 16. Actualización y Modificaciones de la OBARA**

**16.1** *La **OBARA** se deberá actualizar como mínimo cada veinticuatro (24) meses. Si se considera necesario, por cambios de tecnología, actualizaciones de Acuerdos de Roaming Automático Nacional, la **OBARA** se podrá actualizar en un periodo menor al mencionado.*

**16.2** *Si las partes que celebren un Acuerdo de Roaming Automático Nacional consideran necesario una modificación o cambio en la **OBARA** publicada, deberán remitir la adenda con los cambios realizados al **INDOTEL**.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

***CAPÍTULO VI***  
***DISPOSICIONES TRANSITORIAS***

***Artículo 17. Publicación e Inscripción de la primera OBARA***

*Las prestadoras de servicios móviles tienen hasta el dos (2) de febrero de 2024, fecha de entrada en vigencia del presente reglamento, para remitir al **INDOTEL** la **OBARA** para la prestación de servicios móviles bajo la modalidad de Roaming Automático Nacional, la cual deberá sujetarse a las disposiciones del presente reglamento y el ordenamiento vigente vinculado».*

**2. Pretensiones de la parte accionante**

**2.1. Breve descripción del caso**

La sociedad comercial Altice Dominicana S.A., impugna en inconstitucionalidad la Resolución núm. 070-2023, sobre la base de que dicha normativa entra en directa contradicción con variadas disposiciones constitucionales, contraviniendo, en específico, los artículos 40, numeral 15, 50 y 74, numeral 2.

A su vez, la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), con el propósito de que sea declarada inconstitucional la referida resolución núm. 070-2023, alega que esta viola los artículos 40.15, 50, 51, 69.10, 74.2, 128.1 y 138.2.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**2.2. Infracciones constitucionales alegadas**

El accionante Altice Dominicana S.A., alega que las disposiciones impugnadas violan normas de la Constitución dominicana, cuyos textos rezan de la siguiente manera:

***Artículo 40.- Derecho a la libertad y seguridad personal.** Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto: [...].*

*15) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica;*

***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;*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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.*

**Artículo 74.- Principios de reglamentación e interpretación.** *La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: [...].*

*2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad.*

El accionante, la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), formula que la norma impugnada contradice las disposiciones constitucionales siguientes:

**Artículo 40.- Derecho a la libertad y seguridad personal.** *Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto: [...].*

*15) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica;*

**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.*

**Artículo 51.- Derecho de propiedad.** *El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes.*

*1) Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley. En caso de declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa;*

*2) El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad, en especial a la propiedad inmobiliaria titulada;*

*3) Se declara de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio. Es un objetivo principal de la política social del Estado, promover la reforma agraria y la integración de forma efectiva de la población campesina al proceso de desarrollo nacional, mediante el estímulo y la cooperación para la renovación de sus métodos de producción agrícola y su capacitación tecnológica;*

*4) No habrá confiscación por razones políticas de los bienes de las personas físicas o jurídicas;*

*5) Sólo podrán ser objeto de confiscación o decomiso, mediante sentencia definitiva, los bienes de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que tengan su origen en actos ilícitos cometidos contra el patrimonio público, así como los utilizados o provenientes de actividades de tráfico ilícito de estupefacientes y*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*sustancias psicotrópicas o relativas a la delincuencia transnacional organizada y de toda infracción prevista en las leyes penales;*

*6) La ley establecerá el régimen de administración y disposición de bienes incautados y abandonados en los procesos penales y en los juicios de extinción de dominio, previstos en el ordenamiento jurídico.*

**Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso.** *Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación: [...].*

*10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

**Artículo 74.- Principios de reglamentación e interpretación.** *La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: [...].*

*2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad.*

**Artículo 128.- Atribuciones del Presidente de la República.** *La o el Presidente de la República dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*1) En su condición de Jefe de Estado le corresponde: [...].*

*b) Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario;*

**Artículo 138.- Principios de la Administración Pública.** *La Administración*

*Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. La ley regulará: [...].*

*2) El procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley.*

### **3. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes**

El accionante, Altice Dominicana S.A., solicita que la Resolución núm. 070-2023 sea declarada inconstitucional, en síntesis, por las siguientes razones:

*...1. Inconstitucionalidad del uso de la vía reglamentaria para intentar regular cuestiones vinculadas al derecho fundamental a la libre empresa; y violación a los artículos 50 y 74 de la Constitución.*

*III.1.1. Los derechos fundamentales, incluida la libertad de empresa, solamente pueden ser reguladas mediante Ley orgánica [...].*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*En resumidas cuentas, sobre este punto: la exponente no cuestiona la potestad reglamentaria per se del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), sino el uso desviado, desbordado y contrario a la constitución de la misma que se ha hecho en este caso, por las razones que analizamos a renglón seguido.*

*Dicho lo anterior comenzaremos por destacar que dentro del catálogo de Derechos Fundamentales previstos por la Constitución Dominicana se encuentra la “Libertad de Empresa” establecida en su artículo 50, según el cual [...], de lo cual se colige que las limitaciones que se pueden prescribir con respecto a este derecho deben hacerse mediante la propia Constitución o por ley, lo cual queda reafirmado por el mandato del posterior artículo 74.2 de dicha carta magna, según el cual [...], lo cual evidencia que cuando se trate de regular un Derecho Fundamental el único instrumento jurídicamente viable para ello es (en adición al mandato constitucional mismo) la ley en sentido estricto como acto propio del poder legislativo [...].*

*De hecho, esta cuestión ha sido explícitamente confirmado por este Tribunal Constitucional Dominicano en su célebre precedente TC/0001/14 de fecha catorce (14) de enero del dos mil catorce (2014), el cual resulta pertinente en este caso no solamente porque confirma que la regulación de los Derechos Fundamentales debe hacerse obligatoriamente por ley, sino que además porque hace referencia específica y directa en esa dirección al Derecho Fundamental a la Libre Empresa [...].*

*Honorables magistrados, la idea que queremos transmitir con la invocación de las opiniones doctrinales y precedentes jurisprudenciales*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*antes citados es que la obligación de regular los derechos fundamentales mediante ley es la garantía que tienen las personas físicas y morales de que sus derechos y/o intereses esenciales y/o fundamentales deben ser normados por un órgano que además de ser el producto de la voluntad popular, es el que mayor consenso requiere para la toma de decisiones de esa trascendencia.*

*Y lo decimos porque no es lo mismo consensuar una regulación con los escasos 5 miembros que componen el Consejo Directivo del Indotel, que consensuarla con los 179 Diputados y 32 Senadores que conforman el Congreso Nacional, siendo importante destacar que por tratarse de una ley tendente a regular un Derecho Fundamental, el artículo 112 de la Constitución Dominicana manda a que ello se haga a través de una ley orgánica que requiere de una votación de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, sin dejar de mencionar además es que es mandatario la preceptiva promulgación Presidencial [...].*

*En el caso que nos ocupa de lo que se trata es que el INDOTEL ha pretendido usurpar una facultad legislativa, cosa que resulta constitucionalmente inviable.*

*III.1.2. Lo que pretende regular el reglamento impugnado es el núcleo esencial de la libertad de empresa.*

*Precisada la cuestión de que en materia de regulación de Derechos Fundamentales es obligatorio que se haga mediante ley orgánica, es importante destacar que en el caso que nos ocupa no es solamente que se está intentando regular reglamentariamente el Derecho*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Fundamental a la Libre Empresa, sino que además se pretende tocar el Núcleo Fundamental de ese derecho que es la parte de mayor envergadura y relevancia del mismo.*

*En ese orden de ideas debemos reiterar que el supraindicado artículo 50 de la Constitución define la Libre Empresa como [...].*

*Como puede observarse, Magistrados, el “Núcleo Duro” de la Libertad de Empresa no se agota con la facultad de iniciar y/o emprender una actividad económica, sino que comprende todo un haz de facultades que se desarrollan expost al inicio de operaciones del negocio de que se trate, y dentro de esas potestades nucleares nos quedaremos con las que enuncia de manera textual y taxativa este Tribunal Constitucional Dominicano en los citados precedentes TC/0049/13 y TC/0150/17 consistentes en: (i) libertad contractual y (ii) libertad de comercializar, primero por ser relevantes para el caso que nos ocupa, según veremos a reglón seguido; y segundo porque tratándose de un precedente del más alto intérprete de la Constitución Dominicana, el mismo es vinculante erga omnes conforme lo dispone el artículo 184 de nuestra Carta Magna.*

*Hechas las precedentes conceptualizaciones dogmáticas y jurisprudenciales, y quedándonos con el hecho incontrovertido de que las libertades de contratar y comercializar son parte nuclear del Derecho a la Libre Empresa, es evidente que en el caso que nos ocupa el reglamento aprobado mediante la resolución impugnada ha pretendido regular dicho núcleo duro, lo cual evidentemente desborda la consistencia jurídica que puede abordar el reglamento como figura jurídica.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Para demostrar la precedente aseveración comenzaremos por señalar que aunque el reglamento tiene en algunas partes un tono aparentemente conciliador que presuntamente deja a las partes la facultad de negociar o no, el artículo 5.2 que citamos íntegramente a continuación no deja dudas de su carácter obligatorio y coactivo: [...].*

*Bajo esa misma tónica autoritaria, el posterior artículo 7.1 que enumera las obligaciones de la “red visitada” (nombre dado a las empresas que están obligadas a permitir el acceso a sus redes), señalando lo siguiente: [...].*

*Y aquí viene lo más importante: los artículos 9, 12 y 14 hacen referencia a la forma de calcular el cargo que deberá pagar la empresa que solicita el acceso (llamada red de origen) a la red visitada (empresa que permite acceso a la red); a la obligación de contratar “sí o sí” en un plazo de 40 días; y a la decisión vinculante que puede adoptar el INDOTEL en caso de desacuerdo, cuestión que queda evidenciada en la parte final del artículo 14.4 bajo la expresión textual (sic) “la cual será de obligatorio cumplimiento para las prestadoras”. Veamos el texto íntegro citado en el reglamento en ese sentido: [...].*

*Como puede observarse, Magistrados, el reglamento de marras es claro en señalar no solamente su carácter obligatorio en sentido lato, sino además el deber coactivo de las partes (red de origen y red visitada) de suscribir un contrato en 40 días y de aceptar de manera vinculante y obligatoria el precio que fije el INDOTEL, lo cual evidentemente toca el núcleo esencial de la Libertad de Empresa en las vertientes de libertad contractual y libertad de comercializar antes esbozadas.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*De hecho, el INDOTEL están tan consciente de que su Resolución Núm. 070-2023 intentando regular el Derecho a la Libre Empresa que en la Pág. 4 de la misma (específicamente en el epígrafe 16) dicho organismo señala expresamente que uno de los objetivos principales de la medida es “sic” “fomentar el desarrolla de una sana y equilibrada competencia”, lo cual coincide con lo establecido en el inciso 1° del artículo 50 de la Constitución que al referirse a la Libertad de Empresa indica textualmente que [...].*

*De manera que no queda alguna de que lo pretende el INDOTEL no es ni más ni menos que intentar por la vía reglamentaria de regular el aspecto de libre competencia que pauta el propio artículo 50 de la Constitución vinculado directamente al Derecho Fundamental a la Libre Empresa en su parte nuclear.*

*III.1.3. El reglamento es jurídicamente ineficaz para regular derechos fundamentales; y en todo caso la habilitación reglamentaria para ser válida debe ser específica y concreta.*

*En el precedente epígrafe primero de la parte jurídica de este escrito analizamos en detalle el mandato expreso pautado por los artículos 50 y 74 de la Constitución de que los Derechos Fundamentales, incluida la Libertad de Empresa, sean regulados a través de una ley orgánica.*

*Por otro ángulo y otra forma de examinar este tema, es analizando las limitaciones que tiene el Reglamento como figura jurídica, y sobre todo que debe tener la habilitación legal de un órgano público para poder hacer uso eficaz de la potestad reglamentaria.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*En efecto, en primer lugar debe tomarse en cuenta que el alcance de la potestad reglamentaria debe estar trazado de manera expresa por la ley, y en segundo lugar que el uso de dicha potestad no debe apartarse de las temáticas concretas autorizadas por el legislador, pues de lo contrario el órgano estaría desbordando las facultades habilitadas e incurriendo por tanto en una infracción a la legalidad con todas sus consecuencias jurídicas [...].*

*Estas precisiones resultan relevantes en este caso porque en la Pág. 28 de la Resolución impugnada el INDOTEL se abraza a las facultades reglamentarias que ciertamente le otorga el artículo 78 de la Ley General de Telecomunicaciones 153-98, estimando erróneamente que esas facultades legales justifican su accionar en el caso que nos ocupa. Concretamente, las estimaciones del INDOTEL en ese sentido son las siguientes: [...].*

*Honorables Magistrados, estas pautas generales de (sic) “Elaborar reglamentos de alcance general y dictar normas de alcance particular” y las demás contenidas en el citado artículo 78 en modo alguno constituyen una habilitación legal a favor del INDOTEL para acometer los excesos normativos contenidos en la Resolución Núm. 070-2023 objeto del presente recurso, sobre todo por la estrecha conexión que tienen los temas abordados con el Derecho Fundamental a la Libertad de Empresa y por el mandato expreso de los artículos 50 y 74 de nuestra Carta Sustantiva que obligan a regularlo a través de una ley orgánica.*

*De manera que nuestras críticas y cuestionamientos no buscan desconocer, reiteramos, las facultades reglamentarias que tiene el INDOTEL, sino en el uso desbordado y contrario a la constitución que*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*se ha hecho en este caso al pretender utilizar el cauce reglamentario para tratar fallidamente de regular el núcleo duro de un Derecho Fundamental a través de una habilitación legal genérica y abstracta que no cumple con las características de precisión y especificidad que exigen la doctrina y la jurisprudencia antes citadas [...].*

*Es precisamente aquí donde radica el meollo de lo discutido en este caso, porque el INDOTEL invoca una habilitación reglamentaria abstracta para intentar fallidamente de regular una cuestión específica y concreta como la obligatoriedad del Roaming Automático General imponiendo a las prestadoras de servicios la obligación coactiva de celebrar contratos y de ajustarse a las pautas de precios que fije el INDOTEL, todo lo cual resulta jurídica y constitucionalmente inaceptable [...].*

*Por consiguiente, queda demostrado que en este caso el INDOTEL ha violado los artículos 50 y 74 de la Constitución al haber utilizado la vía reglamentaria para intentar regular el Derecho Fundamental a la Libre Empresa, por todo lo cual se impone declarar no conforme con la Carta Magna la resolución impugnada.*

*III.2. Violación al principio de incongruencia administrativa; y violación al principio de proporcionalidad: las medidas adoptadas no soportan un test de ponderación.*

*Pero independiente de que el reglamento no es el cauce jurídico para regular el Servicio de Itinerancia (Roaming) Automático Nacional en la forma que pretende hacerlo el INDOTEL, consideramos que este último incurre en un ejercicio desviado de sus facultades, y sobre todo*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*se ha apartado y ha entrado en contradicción con las motivaciones que expresamente indica el propio proyecto de resolución; y que además las medidas adoptadas no soportan el test de ponderación que se impone realizar cuando se invoquen derechos fundamentales contrapuestos.*

*En efecto, en el cuerpo de la Resolución Núm. 070-2023 se indica que las razones principales que motivan al INDOTEL a adoptar las medidas asumidas son esencialmente permitir el acceso a las telecomunicaciones a usuarios de zonas rurales aduciendo expresamente que (sic) “es una realidad que en algunas áreas del país sólo se puede acceder a la oferta de un operador, o que también existen áreas donde no hay ninguna cobertura de servicios móviles” (Pág. 2); sin embargo en el posterior artículo 5.2 se establece de manera obligatoria el Roaming Automático Nacional: (a) en lugares donde existen dos o menos prestadoras de servicios móviles; o (b) cuando la prestadora tenga una participación de mercado inferior al 20%.*

*En nuestra opinión existe una contradicción y un divorcio conceptual absoluto entre las motivaciones que se esgrimen para la adopción de la resolución, y las condiciones concretas que se pautan para su aplicación, en primer lugar porque las medidas no están dirigidas a beneficiar a habitantes de poblaciones marginales que fue la razón principal esgrimida en las motivaciones; en segundo lugar porque en una comunidad en la que existan dos prestadoras existe la alternativa para el usuario de optar por la que tenga mayor cobertura sin necesidad de imponer el roaming; y en tercer lugar porque una empresa con una participación de mercado cercado al 20% está en capacidad de realizar inversiones necesarias para mejorar su cobertura de red y brindar un servicio de calidad a sus clientes.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Dicho de otra manera, por una parte se expone como justificación de la medida la intención de proteger a los usuarios de localidades marginadas de la tecnología, y por otra parte las medidas adoptadas procuran más bien auxiliar a competidores que se han quedado rezagados por no tomar los recaudos tecnológicos y realizar las inversiones necesarias para ofrecer un servicio de calidad, lo cual lejos de beneficiar a los usuarios terminaría perjudicándolos, ya que se desestimula la innovación tecnológica y la inversión progresiva que son los pilares del desarrollo de las telecomunicaciones en todas partes del mundo.*

*De hecho, resulta patético que en el cuerpo de la resolución el INDOTEL enarbole como parámetros comparativos los modelos chileno y argentino, porque estos modelos lejos de servir de sustento de las medidas que pretende adoptar el INDOTEL, lo que hacen es contradecir su viabilidad jurídica, y en el caso de Chile lo decimos no solamente porque en ese país existe una ley habilitante (cosa que no ocurre), sino además porque la reglamentación existente asume condiciones totalmente distintas a las que pretende pautar el INDOTEL, y para comprobar esta aseveración basta con verificar en la web el “Reglamento Núm. 138 Sobre Roaming Automático y Operación Móvil Virtual” emitido por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de Chile del 13 de octubre del 2020, y examinar específicamente que en el artículo 8 del mismo los casos obligatorios de uso de roaming automático se fundamentan en que se trate de localidades, rutas o zonas aisladas y con dificultad de acceso, o localidades de baja densidad poblacional con menos de 50 personas por metro cuadrado [...].*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Es por estas razones que consideramos que las justificaciones que esgrime el INDOTEL para adoptar la medida distan diametralmente de las pautas trazadas para su implementación, lo cual viola el Principio de Congruencia Administrativa que debe regir el accionar de los órganos de la Administración del Estado.*

*En esa misma dirección y tomando en cuenta que en las Págs. 4 y 5 de la Resolución impugnada el INDOTEL aduce como motivaciones de la medida el supuesto derecho de los consumidores y fomentar la competencia entre los proveedores de servicios de telecomunicaciones, para analizar la viabilidad jurídico-constitucional de la medida es necesario hacer el debido contraste de esas finalidades con el Derecho a la Libertad de Empresa que asiste a ALTICE DOMINICANA, S.A.*

*Sobre ese punto debemos destacar que tradicionalmente cuando colisionan dos o más normas constitutivas de un derecho legal subjetivo el tema es resuelto en base a los criterios de interpretación tradicionales jerárquico, cronológico y de especialidad, sin embargo, tratándose de derechos fundamentales de la misma jerarquía constitucional, aprobados al mismo tiempo, y siendo especiales en sus respectivos ámbitos (derecho del consumidor, fomento de la competencia y libertad de empresa) existe la necesidad de recurrir al método de la razonabilidad, más comúnmente llamado en el derecho comparado como ponderación, el cual, como veremos más adelante, es la herramienta hermenéutica obligada cuando, como en casos como el ocurrente, existen derechos en conflicto [...].*

*En ese orden de ideas, al pasar la Resolución Núm. 070-2023 por el Test de Razonabilidad, se advierte de entrada que la decisión de obligar*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*a los proveedores mayoritarias a compartir coactivamente sus redes por el precio que INDOTEL diga resulta totalmente irrazonable y desproporcionado. Bajo esas premisas y al pasar las medidas adoptadas por el tamiz de la Ponderación Constitucional, tenemos que:*

*III.2.1. Existen otras alternativas más idóneas para los consumidores.*

*En efecto si la motivación real del INDOTEL es permitir la conectividad de usuarios que viven en zonas remotas y de fácil acceso, dicha entidad tiene otros medios para ir en auxilio de ese colectivo, y en ese orden de ideas no es ocioso indicar que en el mes de Julio del dos mil veintitrés (2023) (hace apenas 1 mes) el INDOTEL publicó la Licitación Pública Nacional “Indotel-CCC-LPN-2023-00003” titulada “Contratación de Una (1) a Dos (2) Empresas para Implementar En 8 Comunidades El Componente de Acceso E Infraestructura de Proyectos de Desarrollo 2021-2022, Conectar a los No Conectados”.*

*Estamos anexando a este Escrito de Pliego de Condiciones por el INDOTEL para esa licitación, y del mismo podrá comprobarse que el objetivo perseguido por el propio INDOTEL es (ver Pág. 5) (sic) “lograr que las personas de zonas rurales y semiurbanas en condiciones de vulnerabilidad y niveles significativos de pobreza utilicen y adopten el internet y las tecnologías digitales en gran parte de sus necesidades específicas, para lograr su desarrollo humano” y para tales fines se está llamando a una licitación pública con el objetivo descrito en el epígrafe 2.1 de la Pág. 21 de dicho pliego de condiciones que transcribimos a continuación: [...].*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*En la posterior Pág. 27 se hace constar que la medida va en beneficio de las comunidades lejanas y deprimidas de El Hoyo, Arroyo Grande y Billiguin de la fronteriza Provincia Elías Piña; de El Llano de Arroyo Grande y Sabana de Arroyo Grande, Provincia El Seibo; y de El Buey y Palo de Caja, Provincia San José de Ocoa.*

*Aunque ALTICE DOMINICANA, S.A. tiene reparos a esa licitación y a la forma como el INDOTEL lo está implementado (de lo cual no abundaremos aquí por desbordar el objeto del presente recurso), lo relevante es destacar que el propio INDOTEL está implementado una alternativa tecnológica que permite dar acceso a las telecomunicaciones a comunidades deprimidas, opción que no es intrusiva, invasiva y onerosa como la opción de obligar a las empresas líderes a compartir sus redes de manera obligatoria con sus competidores al precio que determine INDOTEL, todo lo cual evidencia la falta de razonabilidad de la medida propuesta, por existir otras, de igual eficacia pero de menor perjuicio para las prestadoras, incluida ALTICE DOMINICANA, S.A.*

*III.2.2. En República Dominicana no existen barreras tecnológicas para otros y/o nuevos proveedores.*

*Por otra parte, es importante destacar que en la República Dominicana existen terceras empresas (distintas de las proveedoras de servicios de telecomunicaciones) que son las que manejan las torres y demás facilidades físicas en las que se instalan las diferentes redes, teniendo como clientes no solo empresas de telecomunicaciones, sino también empresas eléctricas y demás interesados en el uso de dicha infraestructura pasiva.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Este elemento es relevante porque demuestra que las nuevas proveedoras que el INDOTEL pretende “ayudar” obligando a las prestadoras existentes a compartir sus redes, pueden perfectamente instalar sus redes propias llegando a acuerdos con los terceros propietarios de las torres y plataformas físicas existentes.*

*Dicho de otra manera, en República Dominicana existe una exitosa experiencia de compartición de infraestructura, que ha promovida la inversión de empresas especializadas en dichos servicios, por lo que los nuevos operadores pueden entrar en el mercado, casi de manera inmediata sin agotar los largos tiempos necesarios para el despliegue de sus propias infraestructuras; y replicando la huella de las redes de telecomunicaciones de las prestadoras establecidas.*

*En otro orden de ideas, la adopción de una norma como la aprobada constituye un desincentivo a la inversión en infraestructuras; un desestimulo a las empresas que han decidido arriesgarse y apostar al desarrollo del país. La imposición de una medida como esta, lejos de favorecer el sector, estancaría el crecimiento de las redes en perjuicio de la mejora de la cobertura y la prestación de múltiples servicios a nivel nacional. Además de que afectaría enormemente la calidad del servicio de los clientes actuales.*

*Dicho de otra manera, el Reglamento aprobado, lejos de fomentar la libre competencia y de beneficiar a los usuarios lo que hará es perjudicarlos, ya que la misma desincentivaría la innovación tecnológica y las inversiones de las prestadoras, por cuanto estimularía la estrategia de jugar conservador en el desarrollo de infraestructuras tecnológicas en espera de que sea el otro competidor el que lo haga,*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*para entonces hacer uso del Roaming Automático Nacional sin tener que invertir nada. Y es que la implementación del Roaming Automático Nacional en los términos propuestos por el INDOTEL haría más rentable para una prestadora emergente no invertir en desplegar o en mejorar sus redes y operar en las redes de prestadoras establecidas, lo cual iría en detrimento del desarrollo del sector y de la expansión y calidad de los servicios.*

*Como si lo antes dicho fuera poco, también se afectaría el principio de Seguridad Jurídica previsto en el artículo 3.8 de la indicada Ley 107-13 según el cual “la Administración se somete al derecho vigente en cada momento, sin que pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas y criterios administrativos” y el Principio de Confianza Legítima del posterior artículo 3.15 de dicho texto legal en cuya virtud “la actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia Administración en el pasado”, y hacemos esta afirmación porque en el año dos mil veintiuno (2021) la mayor parte de las presentadoras suscribieron nuevos contratos de concesión con ese INDOTEL en el que se estipularon planes de expansión con un fuerte impacto financiero, y ahora de buenas a primeras el INDOTEL pretende adoptar una medida con nuevas repercusiones económicas para las prestadoras que tendrían que hacer adecuaciones tecnológicas para aplicar el Roaming Automático Nacional, lo cual es un cambio de reglas que coloca a las prestadoras bajo el fuego cruzado de tener que asumir concomitantemente las cargas económicas del plan de expansión asumido a la firma de sus contratos, y las inversiones cuantiosas que tendría que realizar para implementar el Roaming Automático Internacional.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*En mérito a las consideraciones precedentemente expuestas, ha quedado fehacientemente demostrado que la Resolución Núm. 070-2023 adolece de múltiples vicios constitucionales, y que la misma resulta desproporcionada e irrazonable, por todo lo cual se impone declarar su inconstitucionalidad absoluta y radical, con todas sus consecuencias jurídicas, tal y como lo solicitamos en la parte dispositiva de este Escrito.*

Producto de lo anteriormente transcrito, Altice Dominicana S.A., concluye solicitando al Tribunal:

*PRIMERO (1°): Que tengáis a bien DECLARAR BUENA Y VALIDA la presente Acción Directa En Inconstitucionalidad, por haber sido interpuesta de conformidad con las normas jurídicas aplicables;*

*SEGUNDO (2°): Que de conformidad con las disposiciones contenidas en el artículo 39 de la Ley 137-11 se ordene la notificación de la presente acción a los coaccionados, el INSTITUTO DOMINICANO DE LAS TELECOMUNICACIONES (INDOTEL) y su CONSEJO DIRECTIVO, a fin de que estos presenten su Escrito de Defensa en el plazo previsto por la Ley; y una vez cumplida esta formalidad se proceda, conforme al posterior artículo 41, a fijar la correspondiente audiencia preceptiva en esta materia;*

*TERCERO (3°): Que en cuanto al fondo y luego de comprobar que el INSTITUTO DOMINICANO DE LAS TELECOMUNICACIONES (INDOTEL) y su CONSEJO DIRECTIVO han incurrido en las violaciones constitucionales descritas precedentemente en este Escrito, tengáis a bien: (a) DECLARAR CONTRARIA A LA*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA la Resolución núm. 070-2023 emitida por el Consejo Directivo del INSTITUTO DOMINICANO DE LAS TELECOMUNICACIONES (INDOTEL) detener los aprestos para la implementación del Reglamento del Servicio de Itinerancia (Roaming) Automático Nacional;*

*CUARTO (4°): Que se declare este proceso de libre de costas por tratarse de una materia de naturaleza constitucional.*

El accionante, la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), fundamenta su acción directa de inconstitucionalidad, entre otros motivos, en los siguientes:

*...Tanto el derecho a la libertad de empresa como el derecho de propiedad se encuentran reconocidos como “derechos fundamentales” en nuestro ordenamiento jurídico, tal y como conoce perfectamente este tribunal sin que sea necesario abundar sobre este aspecto.*

*Traemos a colación estos textos constitucionales porque ellas se violan en el caso de la especie al obligar a una prestadora a compartir una parte o toda la infraestructura de red que ha desplegado con sus propios recursos, para permitir ofertar el servicio de “roaming” automático nacional concediendo mandatoriamente, ese derecho a una tercera prestadora que no ha desplegado su propia red. Es obvio que esa obligación conlleva una restricción a los dos derechos fundamentales antes citados. Y esto es justamente lo que establece el reglamento que ahora se impugna. Como ya hemos dicho el artículo 5 del reglamento establece la obligación de compartir la red de una prestadora para facilitar su acceso a una prestadora sin red.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*No hay forma posible de argumentar que con esa disposición del nuevo reglamento no existe una restricción de ambos derechos fundamentales [...].*

*También existe una limitación del derecho a la libertad de empresa, porque esta nueva obligación conlleva a un cambio forzoso en el esquema de negocio en base al cual fue creada e implementada la red de que se trate. Es decir, el análisis de una inversión realizada para desplegar una red en determinada zona geográfica cuando no existe obligación de compartir [a red con un tercero, no es el mismo que existiendo esa obligación de ofrecer el servicio de itinerancia. Se restringe la libertad de empresa toda vez que la prestadora tiene la plena facultad de invertir en los lugares y con la tecnología que prefiera, con las únicas excepciones que vienen impuestos por el Plan Mínimos de Expansión o que se aceptan obligaciones fruto de licitaciones y/o concursos públicos [...].*

*Verificado y siendo incluso un hecho no controvertido entre las partes, porque como veremos más adelante, el INDOTEL no niega que existan en este caso restricciones a estos derechos fundamentales, pretendiendo justificar su accionar en que su potestad reglamentaria le faculta a llevar a cabo este tipo de restricciones; el quid de la cuestión es entonces, determinar si es posible que el INDOTEL pueda restringir y limitar mediante reglamento el ejercicio de estos dos derechos fundamentales [...].*

*En virtud de lo anterior cabe preguntarse a la luz del principio constitucional de razonabilidad, si existe razonabilidad en establecer la obligación adoptada por el INDOTEL donde el 100% de la red de una prestadora es obligatoriamente compartirla con otra prestadora que no*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*tenga red. bajo estos tres requisitos que establece el artículo 5 del nuevo reglamento. a saber: i) que el municipio o distrito municipal donde se solicita el roaming cuente con la presencia de al menos dos prestadoras de servicios móviles operando; ii) que la prestadora que solicita el servicio de roaming a la prestadora que ya ofrece el servicio en esa zona, sea una prestadora entrante (nueva en el mercado) o una prestadora con una participación de mercado en servicios móviles inferior a un 20%; y iii) que la prestadora que solicita el servicio de roaming tenga en operación una red donde solamente sea necesario tener al menos cien (100) estaciones bases radioeléctricas.*

*A los fines de responder esta interrogante, así como la identificación de la razonabilidad de cualquier norma, tanto la doctrina como la jurisprudencia constitucional, incluyendo este honorable Tribunal Constitucional han desarrollado el denominado “Test de Razonabilidad”. El mismo es una herramienta a los fines de determinar si una norma legal o reglamentaria cumple con los parámetros establecidos en el artículo 40.15 de la Constitución de la República, en cuanto a la justicia y utilidad de la norma [...].*

*Para el caso de la especie, donde el fin alegado por el INDOTEL para justificar su reglamento es esencialmente el de promoción de la competencia y salvaguarda del interés social, el quid es determinar entonces si necesariamente para lograr ese fin perseguido por ellos era necesario adoptar esta medida del roaming automático nacional.*

*La respuesta obviamente es que no. La competencia en el mercado de las telecomunicaciones existe, por más que el INDOTEL, en una clara manipulación de la realidad, pretenda expresar una “ausencia de*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*competencia”. Tampoco existen barreras de entradas que realmente impidan la entrada de un nuevo operador. Como país en vías de desarrollo, de deficiente burocracia, existen obstáculos para el desarrollo de inversiones, pero no son impedimentos que impidan la entrada de un nuevo operador al mercado de las telecomunicaciones, De hecho, hay que resaltar que esos obstáculos propios de nuestro estado de derecho los sufrimos también los que ya estamos en el mercado operando. Es decir, el fin perseguido por la norma puede obtenerse de múltiples maneras sin producir el daño que se causa a través de esta norma. Ninguna prestadora ni entrante ni en funcionamiento tiene impedimento de construir y desplegar su propia red. Para ello obviamente son necesarios recursos económicos [...].*

*El mayor perjuicio que acarrea el roaming automático nacional es el hecho de que lejos de favorecer al usuario como alegadamente también se invoca como forma de justificar la utilidad de este tipo de regulaciones lo termina perjudicando. Esto es así porque este tipo de regulaciones, cuando resultan ser tan perniciosas como la que ha hecho el INDOTEL, causan un desincentivo a las prestadoras a desplegar su propia red para no tener que compartirlas obligatoriamente y en condiciones económicas discriminatorias con sus competidores. Igualmente se desincentiva el avance tecnológico, esto es, ya no es el hecho de desplegar redes donde no existe, sino sustituir las redes existentes por nuevas tecnologías. El principal perjudicado del retraso tecnológico no es otro que el usuario [...].*

*Honorables Magistrados, lo planteado por el INDOTEL es una falacia. Un mandato legal o reglamentario no puede, de un plumazo, resolver el serio dilema tecnológico que causaría un roaming nacional*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*obligatorio a precios regulados por más simple que el regulador lo quiera poner. Las redes tienen una capacidad determinada: si la demanda sobrepasa la capacidad de [a red, el servicio sufre. CLARO puede saber la red que necesita porque sabe la cantidad de usuarios que tiene o puede tener, pero no puede controlar si de repente tiene que darle acceso a su red a otra prestadora y ver cómo se conectan a su red un número indeterminado de usuarios para los cuales la red no tiene capacidad. Al respecto debió darse algún tipo de regulación no simplemente exponer que cada prestadora debe asegurar sus niveles de calidad, previendo que eso se hiciese con recursos propios [...].*

*En la República Dominicana, la Constitución reconoce un poder reglamentario en el Presidente de la República. El artículo 128, numeral 1, literal b) al referirse a las distintas atribuciones del Presidente de la República en su condición de Jefe de Estado señala que le corresponde además de Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional, la de expedir reglamentos “cuando fuere necesario”.*

*Ahora bien, la tradición jurídica dominicana, con posterior apoyo jurisprudencial, ha reconocido que la Ley Adjetiva, la Ley emanada del Congreso Nacional, puede otorgar determinada potestad reglamentaria a diferentes órganos u entes administrativos, distintos del Presidente de la República, máxima autoridad del Poder Ejecutivo. INDOTEL sin duda alguna es de los entes administrativos cuya Ley que lo crea (Ley 153-98), decidió otorgarle poder reglamentario. No lo negamos.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Sin embargo, por todo ese fundamento e importancia que tiene el Reglamento como fuente de derecho, es que se reconoce que para que un órgano u ente de la Administración Pública, distinto del Presidente de la República, pueda dictar reglamentos, necesita de una “habilitación legal expresa”. Es decir que la ley adjetiva del Congreso Nacional disponga en forma clara y precisa que un órgano tiene facultad reglamentaria, pero que además la ley debe marcar o delimitar cuál es el ámbito o alcance de esa potestad [...].*

*De lo anterior resulta, para el dictado de reglamentos normativos o del denominado “Reglamento Ejecutivo” como el aprobado por el INDOTEL se requiere de una habilitación legal concreta, que no basta como vemos, que el legislador haya dicho o reconocido que una órgano o ente de la Administración dispone de potestad reglamentaria, sino que el ejercicio de dicha potestad debe realizarse conforme a los lineamientos y habilitaciones expresamente señalados por la ley.*

*Por tanto, que el INDOTEL tenga potestad reglamentaria. no quiere decir que al igual que el Presidente de la República puede dictar reglamentos normativos “cuando fuere necesario”. Como tampoco y por las mismas razones, puede derivarse que como el INDOTEL ha sido creado como órgano regulador de las telecomunicaciones, encargado de velar por el cumplimiento de la ley 153-98, pueda colegirse que se tenga potestad reglamentaria para cualquier ámbito vinculado a las telecomunicaciones. El poder reglamentario y el fundamento de la potestad reglamentaria deniegan tal posibilidad [...].*

*Como colofón de todo lo antes expuesto y que en síntesis puede resumirse en que para el caso que estamos examinando no existe en la*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Ley 153-98 una habilitación concreta para ejercer facultad reglamentaria sobre la obligación de ofrecer el servicio de itinerancia; pues para el ejercicio de esta potestad privilegiada es necesario contar con una delegación legislativa expresa [...].*

*En el caso de la especie la primera vulneración al debido proceso de aprobación de la norma es el hecho confesado por el Indotel de no haber realizado el referido AR.*

*En adición cabe señalar que no basta con e' que el órgano regulador elabore el AIR, sino que ese AIR debe ser parte de la documentación que se somete a consulta pública junto con la propuesta o borrador de regulación [...].*

*Claramente se advierte de dicho texto legal la obligación de someter a consulta pública el borrador o propuesta de regulación, junto con el AIR, cosa que no ocurrió en el procedimiento de aprobación y consulta pública que nos ocupa.*

*La ausencia del AIR y por ende su no puesta a disposición de los interesados, no se trata de una vulneración cualquiera, se trata en la especie de una violación a una regla del procedimiento de aprobación, a una regla de derecho, de una normativa que entra a formar parte del ordenamiento jurídico [...].*

*Esto es justo lo que ocurre en la especie que al no realizarse al AIR que ordena la ley, previo a la emisión de un reglamento como el que nos ocupa, no se ha podido percatar el órgano regulador de la*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*irrazonabilidad e impertinencia de la norma y ha procedido a violar nuestros derechos constitucionales de propiedad y libre empresa.*

*Es importante destacar que la Ley 167-21 se encuentra en plena y completa vigencia, pues en su artículo 49 se dispone que la ley entra en vigor al término de los ciento ochenta días de su publicación, tiempo este ya transcurrido satisfactoriamente, mucho antes del inicio del proceso de consulta del reglamento que nos ocupa.*

*Por ende, no existe excusa legal o impedimento alguno para haber dado cumplimiento al referido artículo. De manera muy particular no es impedimento realizar el AIR y publicarlo junto con la propuesta de reglamento tal y como lo exige el mencionado artículo 22, el hecho de que el Ministerio de Administración Pública no haya emitido, en virtud del artículo 42 de la Ley, los lineamientos para la incorporación y vigencia de los procedimientos administrativos al Registro Único de Mejora Regulatoria, como tampoco lo es, el que no haya sido implementado el Registro Único de Mejora Regulatoria, eso solo son incumplimientos de la Administración a un mandato del legislador, pero no pueden justificar válidamente el incumplimiento a la protección de derechos que persigue el legislador para los administrados.*

*CLARO no puede ser quien sufra el incumplimiento de un mandato expreso del legislador a un órgano de la Administración como lo es el MAP. Mucho menos puede el INDOTEL escudarse en que no existen unos lineamientos o manuales de parte del MAP para ellos entonces poder realizar los análisis de mejora regulatoria.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Aceptar la postura del INDOTEL equivaldría a admitir que lo que establece el legislador no tiene ningún valor jurídico hasta que un ministerio decida en algún momento darle cumplimiento.*

*Nuestro argumento de la importancia del AIR no es meramente formalista para derivar un vicio de inconstitucionalidad, es que realmente en el caso de la especie, era imprescindible que el INDOTEL hiciera este análisis por el tipo de regulación de que se trata, máxime cuando las dos prestadoras con mejor red desplegada (CLARO y ALTICE), expusieron en sus comentarios remitidos al INDOTEL los costos millonarios que implicaba la implementación y adecuación de sus propias redes para hacer viable el roaming nacional en la forma que estaba proyectando el regulador [...].*

*Pero además, y de ahí la importancia del AIR ausente en el caso de la especie. CLARO en concreto tiene que realizar una inversión que estima en USD3MM de dólares, pero sin tener certeza ni análisis alguno por parte del regulador de donde van a solicitarle el acceso al roaming nacional. Hay que tener toda la red disponible para dar roaming, pero a lo mejor resulta que un nuevo operador, no le interesa dar servicio en Pedernales, pero en Pedernales hay que realizar ahora mismo la inversión para adecuar la red.*

Producto de lo anteriormente transcrito, la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), concluye solicitando al Tribunal:

*PRIMERO: Declarar buena y válida en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad, por haber sido realizada de*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*conformidad con las normas y principios procesales que rigen la presente materia.*

*SEGUNDO: Declarar la inconstitucionalidad de la Resolución No. 070-2023 de fecha seis (6) de julio del año dos mil veintitrés (2023), dictada por el Consejo Directivo del INSTITUTO DOMINICANO DE LAS TELECOMUNICACIONES, mediante el cual se dicta el Reglamento de Servicio de Itinerancia (roaming) Automático Nacional; en razón de que dicha actuación administrativa resulta contraria al derecho de propiedad, al derecho a la libertad de empresa, al principio de razonabilidad, al debido proceso, a la potestad reglamentaria, al principio de legalidad y al Derecho Fundamental a la Buena Administración.*

#### **4. Intervenciones oficiales**

##### **4.1. Opinión de la Procuraduría General de la República**

Mediante escrito depositado ante la Secretaría de este tribunal constitucional el diecinueve (19) de octubre del dos mil veintitrés (2023), la Procuraduría General de la República presentó su dictamen sobre el caso, solicitando que se rechace la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Altice Dominicana S.A., alegando, en resumen, lo siguiente:

*...El accionante sostiene que, a la luz de la Constitución Dominicana, la Resolución número 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), de fecha 06 de julio de 2023, transgrede los artículos 50 y 74 de la Constitución*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Dominicana, infringiendo la libertad de empresas y el principio de reglamentación e interpretación.*

*5.2. Es importante destacar que, la Constitución dominicana establece en su artículo 147, 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 encuentre a cargo de organismos creados para tales fines"; labor que en materia de telecomunicaciones ha sido atribuida por la Ley número 153-98 al Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOT entidad descentralizada con autonomía funcional, jurisdiccional y financiera, patrimonio propio y personalidad jurídica.*

*5.3. En ese mismo orden, queda establecido en el numeral 2, del artículo 50 de la Constitución, 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 Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), el organismo del Estado con facultad en el sector de las telecomunicaciones, de conformidad con la Ley número 153-98.*

*5.4. La precitada Ley, establece en su artículo 78 literal "a" que "corresponde al Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), la potestad de reglamentar y dictar normas, dentro del marco de su competencia".*

*5.5. De igual forma en el artículo 84 literal "b", deja establecido que entre las funciones del Consejo directivo del INDOTEL se encuentran: "dictar reglamentos de alcance general y normas de alcance particular,*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*dentro de las reglas y competencias fijadas por la presente ley y manteniendo el criterio consultivo de las empresas prestadoras de los diversos servicios públicos regulados y de sus usuarios”.*

*5.6. Visto las consideraciones anteriores, el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), dictó la Resolución número 070-2023, de fecha 06 de julio de 2023, con la finalidad de regular la compartición activa de los elementos de red, específicamente el caso del roaming automático nacional (RAN), el cual permite a los usuarios continuar usando los servicios móviles de voz y de datos en sus equipos terminales móviles cuando se encuentran fuera del área de cobertura de su prestadora de servicios de telecomunicaciones móviles y acceden a coberturas de otras prestadoras con las cuales su prestadora haya acordado la prestación de dicho servicio.*

*5.7. El objeto esencial de la resolución atacada en inconstitucionalidad es establecer las condiciones de obligación de ofertar el servicio con prestadoras interconectadas, así como normar los principios y condiciones generales para la prestación del servicio de roaming automático nacional en todo el territorio.*

*5.8. La resolución número 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) de fecha 06 de julio de 2023, regula el servicio de roaming automático, poniendo a disposición de la ciudadanía el libre acceso a las redes y servicios públicos de telecomunicaciones, en condiciones de transparencia y de no discriminación por parte de las prestadoras, de conformidad a lo establecido en la Ley 153-98, y a lo señalado por la*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el cual define el acceso a las comunicaciones como parte de un derecho a comunicarse y la necesidad de la reglamentación que asegure la disponibilidad geográfica universal, determinando la disponibilidad y el acceso universal a la conectividad.*

*5.9. Del análisis de la resolución precedentemente citada, se constata que el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) al momento de dictar la resolución objeto de la presente acción directa, lo hizo apegado a los preceptos constitucionales, por lo que no se evidencia la presunta transgresión a los artículos 50 y 74 40.15 de la Constitución Dominicana relativos la libertad de empresa y el principio de reglamentación e interpretación, tal como aduce la parte accionante en su instancia.*

*5.10. El Tribunal Constitucional, en un caso de perfiles fácticos semejantes al que se configura en el caso ocurrente, estableció jurisprudencialmente, lo siguiente: [...].*

*5.3. En consecuencia, en el análisis de los textos atacados en inconstitucionalidad no se verifica la existencia de vulneración a algún principio o norma constitucional o derechos y garantías fundamentales, por lo que somos de opinión que procede rechazar las pretensiones que sobre estos aspectos ha presentado la parte accionante.*

Sobre la base de estos razonamientos, la Procuraduría General de la República concluye solicitando al Tribunal:



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*RECHAZAR: La presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Altice Dominicana, S.A., en contra de la resolución número 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), de fecha 06 de julio de 2023, al no constatar la presunta transgresión a los artículos 50 y 74 de la Constitución Dominicana.*

La Procuradora General de la República, mediante su opinión recibida en este tribunal el cuatro (4) de marzo del dos mil veinticuatro (2024), sobre la acción directa interpuesta por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), sostiene que esta debe ser rechazada sobre la base de los siguientes argumentos:

*...5.10. Visto las consideraciones anteriores, el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), dictó la Resolución número 070-2023, de fecha 06 de julio de 2023, con la finalidad de regular la compartición activa de los elementos de red, específicamente el caso del roaming automático nacional (RAN), el cual permite a los usuarios continuar usando los servicios móviles de voz y de datos en sus equipos terminales móviles cuando se encuentran fuera del área de cobertura de su prestadora de servicios de telecomunicaciones móviles y acceden a coberturas de otras prestadoras con las cuales su prestadora haya acordado la prestación de dicho servicio.*

*5.11. El objeto esencial de la resolución atacada en inconstitucionalidad es establecer las condiciones de obligación de ofertar el servicio con prestadoras interconectadas, así como normar los principios y condiciones generales para la prestación del servicio de roaming automático nacional en todo el territorio.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*5.12. La Resolución número 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), de fecha 06 de julio de 2023, regula el servicio de roaming automático, poniendo a disposición de la ciudadanía el libre acceso a las redes y servicios públicos de telecomunicaciones, en condiciones de transparencia y de no discriminación por partes de las prestadoras, de conformidad a lo establecido en la Ley 153-98, y a lo señalado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el cual define el acceso a las comunicaciones como parte de un derecho a comunicarse y la necesidad de la reglamentación que asegure la disponibilidad geográfica universal, determinando la disponibilidad y el acceso universal a la conectividad.*

*5.13. Del análisis de la resolución precedentemente citada, se constata que el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) al momento de dictar la resolución objeto de la presente acción directa en inconstitucionalidad, lo hizo apegado a los preceptos constitucionales, por lo que no se evidencia la alegada transgresión a los artículos 50, 51, 74, 40.15, 128.1, 69, 138.2, de la Constitución Dominicana, relativos al derecho de propiedad, libertad de empresa, el principio de reglamentación, principio de razonabilidad, derecho al debido proceso, derecho a la buena administración y el principio de legalidad, tal como aduce la parte accionante en su instancia [...].*

*En consecuencia, en el análisis de los textos atacados en inconstitucionalidad no se verifica la existencia de vulneración a algún principio o norma constitucional o derechos y garantías fundamentales,*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*por lo que somos de opinión que procede rechazar las pretensiones que sobre estos aspectos ha presentado la parte accionante.*

Sobre la base de estos razonamientos, la Procuraduría General de la República concluye solicitando al Tribunal:

*RECHAZAR: la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Compañía Dominicana de teléfonos, S.A. (Claro), en contra de la resolución número 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), de fecha 06 de julio de 2023, al no constatare la presunta transgresión a los artículos 50, 51, 74, 40.15, 128.1, 69, 138.2, de la Constitución Dominicana, por las razones expuestas en el cuerpo del presente escrito de opinión.*

#### **4.2. Opinión de INDOTEL**

El Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), en cuanto a lo atinente al expediente núm. TC-01-2023-0041, depositó su escrito de opinión el dos (2) de noviembre del dos mil veintitrés (2023), señalando, en resumen, lo siguiente:

*...17. En relación con los precitados comentarios planteados por ALTICE, según los cuales el Reglamento de Roaming Automático Nacional restringe el derecho a la libertad de empresa, y que dicho derecho no puede ser afectado por la vía reglamentaria, sino por Ley en virtud de lo que dispone el artículo 74.2 de la Constitución de la República, es preciso desarrollar algunas precisiones que debidamente pongan en contexto el fundamento de la medida regulatoria atacada y*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*su alcance frente a los argumentos planteados por dicha concesionaria de servicios públicos, lo que permitirá que ese Honorable Tribunal pueda comprobar que, en primer, lugar, el Reglamento de Roaming Automático Nacional no impone a las prestadoras de servicios móviles una obligación de celebrar acuerdos de itinerancia nacional (roaming nacional), sino únicamente en aquellas zonas geográficas donde se cumplan unas condiciones particulares y específicas, a los fines de promover la competencia y garantizar la generalidad y continuidad en la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones; y, en segundo lugar, la adopción del reglamento impugnado ha sido realizada en cumplimiento de los objetivos de interés público y social de la Ley General de Telecomunicaciones, núm. 153-98, y atendiendo a las atribuciones que expresamente han delegado en el INDOTEL la Constitución de la República y la Ley a los fines de alcanzar los citados objetivos.*

*18. En ese orden, es preciso destacar que cuando la iniciativa privada comporta la realización de actividades de interés público, la propia Constitución de la República contempla la posibilidad de que la normativa regule la prestación de dichos servicios y vincule coactivamente derechos de terceros. Así, la Constitución de la República Dominicana establece en su artículo 147 que: [...].*

*19. Al respecto no es contestado que los servicios públicos de telecomunicaciones en la República Dominicana forman parte de esos “servicios destinados a satisfacer las necesidades de interés colectivo”, cuyo acceso debe ser garantizado a los ciudadanos.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

20. *En el particular, y dado el carácter esencial de la comunicación para los individuos y específicamente del acceso a las telecomunicaciones para su desarrollo, estas son objeto de una protección especial por parte del Estado, que las somete a una intervención pública, como expondremos más adelante.*

21. *Dicha intervención adquiera mayor relevancia en la medida que nuestras sociedades han ido incorporando las tecnologías y los avances tecnológicos a sus actividades diarias, destacando aún más el carácter esencial de los servicios de telecomunicaciones, los cuales permiten el ejercicio de derechos tan básicos e importantes como el de la libre expresión y difusión del pensamiento, tanto en su dimensión individual de opinar y expresarse, como en su dimensión colectiva de informarse y recibir la opinión ajena.*

22. *Al respecto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha resaltado el importante rol que juegan las telecomunicaciones, y en especial los servicios que ofrecen acceso al Internet, en la vida de los individuos para el ejercicio de una serie de derechos humanos, al establecer que “El acceso a Internet se ha entendido cada vez más como un derecho y se han hecho llamamientos para desarrollar políticas efectivas para lograr el acceso universal a Internet y superar la “brecha digital” (véanse los párrafos 23 a 25 supra). El Tribunal considera que estos avances reflejan el importante papel que desempeña Internet en la vida cotidiana de las personas”.*

23. *En el ámbito local, nuestra Suprema Corte de Justicia ha establecido que las telecomunicaciones constituyen “un servicio público esencial”, que “el derecho a estar comunicado es un derecho*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*esencial de contenido social” y que “la comunicación es un servicio esencial para el desarrollo de las personas”.*

*24. Podemos afirmar en ese sentido que el acceso a las telecomunicaciones hoy en día es esencial para ejercer otros derechos fundamentales, como el derecho a la educación, e incluso en muchos casos, para el ejercicio del derecho al trabajo.*

*25. En efecto, la elevada penetración de la conectividad móvil, la amplia gama de nuevos productos, aplicaciones y servicios surgidos en la última década, y el uso creciente de estas por parte de individuos, empresas y el Gobierno, requiere poder acceder a servicios e infraestructuras de telecomunicaciones que dependen de la conectividad que puede ser provista en su mayoría por las redes e infraestructuras móviles. De igual modo, la conectividad que proveen los servicios móviles es una palanca para facilitar la cohesión territorial y social, aun cuando una parte de la población se encuentre esparcida en entornos rurales.*

*26. En consecuencia el acceso a redes de servicios móviles es hoy en día una verdadera necesidad debido a las exigencias de conectividad por parte de millones de usuarios que dependen cada vez más de los servicios móviles, y razonablemente esperan que el acceso a dichos servicios sea garantizado independientemente del área de cobertura de su proveedor de servicios, para hacer posible sus cada vez más frecuentes interacciones digitales en los ámbitos de la educación, el trabajo, redes sociales y el comercio.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

27. *El instrumento utilizado por los Estados para garantizar el acceso de todos los ciudadanos a los distintos servicios de telecomunicaciones, dado su carácter esencial, es el servicio universal, cuya reafirmación es uno de los objetivos de interés público y social de la Ley General de Telecomunicaciones, núm. 153-98. El artículo 3 de dicha norma establece que sus disposiciones deben ser interpretadas conforme los objetivos de interés público y social, dentro de los cuales contempla de manera expresa los siguientes: [...].*

28. *Como puede observarse, las telecomunicaciones forman parte de los denominados sectores regulados que son objeto de una especial intervención pública, debido a la incidencia que tienen en derechos fundamentales como el de la libertad de empresa o propiedad privada alegados por la accionante, pero principalmente porque son imprescindibles para el disfrute de la mayor parte de las libertades públicas y contribuyen decisivamente al desarrollo económico del país.*

29. *La noción de sectores regulados está asociada al concepto de regulación económica, como forma de intervención del Estado en la economía, que en palabras de la doctrina especializada resulta ser una “función compleja que comprende decisiones normativas, ejecutivas y de resolución de los conflictos entre los operadores que actúan en el mercado”. Por su parte, el termino regulación es “literalmente equivalente a la expresión de intervención pública en la economía”, el cual consiste en “el conjunto de actuaciones públicas a través de las que se ordena el ejercicio de la iniciativa privada, con la finalidad de proteger los derechos de terceros, evitar la producción de daños y promover el interés general (suplir fallos del mercado y ejercer una función redistributiva)” [...].*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

31. *En nuestro país, la potestad que tiene el Estado de regular las actividades económicas está sustentada en el artículo 50.2 de la Constitución 10; y de manera particular, para regular los servicios públicos en el antes citado artículo 147. Así ese Honorable Tribunal ha reconocido “la dimensión del Estado regulador”, y la regulación “como un instrumento para impedir que los prestadores abusen de su posición y de esta manera proteger a los usuarios y a los propios prestadores de ellos mismos, y para lograrlo es necesario fortalecer el sistema regulatorio con autoridades fuertes, especializadas e independientes”.*

32. *La regulación de las telecomunicaciones en nuestro país está sustentada principalmente en la Ley 153-98 y sus reglamentos, y su aplicación está a cargo del INDOTEL, órgano regulador del sector de las telecomunicaciones, con carácter de entidad estatal descentralizada, con autonomía funcional, jurisdiccional y financiera, patrimonio propio y personalidad jurídica; el cual, conforme el artículo 77 de la indicada Ley, tiene los siguientes objetivos: [...].*

34. *Como se observa, si bien el marco constitucional en el que se desarrollan las actividades económicas es el de la libertad, en aquellas que están destinadas a satisfacer necesidades de interés colectivo, esta libertad no es absoluta, sino que se ve limitada por la intervención del Estado en la economía, llamada regulación.*

35. *Esto ha sido contemplado de esta manera por el Constituyente bajo el entendido de que en estos mercados la libertad de empresa no puede considerarse como una prerrogativa absoluta, sino que debe tomarse en consideración en relación con su función en la sociedad. Por*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*consiguiente, pueden imponerse restricciones al ejercicio de esa libertad, siempre que sean establecidas por la Ley, se respete su contenido esencial y respondan a objetivos de interés público reconocidos por la normativa.*

*36. Como es evidente, en mercados de servicios públicos el ordenamiento jurídico si bien debe favorecer el ejercicio de la libertad de empresa, también debe propender a corregir las fallas de mercado por razones de interés público.*

*37. En ese sentido, si bien en el sector de las telecomunicaciones la libertad de empresa se ve manifestada, esencialmente, a través del principio de libertad de prestación de “todo tipo de servicios públicos de telecomunicaciones, incluida la libertad de construcción y operación de sistemas y facilidades” así como a través de la participación en el mercado en régimen de libre competencia, no es menos cierto que en este sector ese derecho no es absoluto, sino que su ejercicio encontrará limitaciones justificadas por la actividad de regulación ejercida por el Estado [...].*

*38. Como es evidente, en mercados de servicios públicos el ordenamiento jurídico debe favorecer el ejercicio de la libertad de empresa, pero también debe propender a corregir las fallas de mercado por razones del interés público.*

*39. Por ello son dos los fundamentos que soportan la intervención del Estado en la economía, por un lado, el interés público y, de otra parte, el servicio público. Así las cosas, la regulación se manifiesta acorde con los principios de intervención del Estado con fundamento tanto en*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*la naturaleza de las telecomunicaciones como servicio público, lo cual le da un carácter transversal a estas respecto del desarrollo de las TIC, como en el interés público que encierran estas últimas.*

*40. A la fecha no existe regulación sobre la compartición activa de elementos de red, como es el caso del roaming automático nacional (en lo adelante “RAN (Roaming Automático Nacional)”), el cual permite a los usuarios continuar usando sus teléfonos móviles, u otros dispositivos, cuando se encuentran fuera del área de cobertura de su proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, y acceden a coberturas de otros con los cuales su proveedor haya acordado la prestación de dicho servicio. El objetivo de la propuesta regulatoria sobre RAN sería establecer las condiciones de obligación de ofertar el servicio con prestadoras interconectadas, así como normar los principios y las condiciones generales para la prestación del servicio de RAN en todo el territorio nacional.*

*41. El INDOTEL tiene potestad para regular el roaming automático nacional por la vía reglamentaria, sin la necesidad que intervenga una ley al respecto, conforme las disposiciones establecidas contenidas en los artículos 30 literal d, 51, 60, 77 y 79 de la Ley núm. 153-98. El sustento legal subyace en el interés público y social para asegurar el bienestar de los usuarios de estos servicios públicos, que implican el acceso a las redes y la interconexión de los servicios públicos de telecomunicaciones para que existan condiciones de continuidad, generalidad, igualdad y neutralidad, así como las potestades del INDOTEL para garantizar la libre competencia.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

42. *El reglamento podría rebatirse por su pertinencia, necesidad, razonabilidad, pero no supone vulnerar el derecho fundamental de propiedad y libertad de empresa, ya que el propietario de la infraestructura mantendrá el goce, disfrute y disposición de los bienes. Asimismo, se deberá negociar libremente el servicio RAN con la otra prestadora y el INDOTEL intervendría en determinadas situaciones.*

43. *Que, debido a su vocación reguladora, su independencia funcional, y autonomía del Gobierno Central, es indudable que el INDOTEL se puede ubicar en la categoría de lo que la doctrina administrativista ha denominado Autoridades Administrativas Independientes (en lo adelante “AAI”). En cuanto a la conceptualización de este tipo agencia reguladora, la doctrina ha precisado que: [...].*

44. *Sobre la base de los planteamientos anteriores es obvio que el INDOTEL en el marco de su competencia reguladora y con base a los requerimientos de otra prestadora puede requerir un acuerdo de Roaming Automático Nacional (RAN) entre ellas.*

45. *El acceso a los servicios de itinerancia o RAN es consistente con la obligación del INDOTEL “de promover el desarrollo de las telecomunicaciones implementando el principio del servicio universal” (artículo 76 LGT) y, a través del servicio universal, garantizar “en áreas rurales y urbanas de bajos ingresos, de la posibilidad de acceso a un servicio mínimo y eficaz de telefonía, a precios asequibles, mediante el libre funcionamiento de los mercados y la utilización de los mecanismos previstos por esta ley” (artículo 3 a) i, LGT).*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

46. *Es más, la inclusión del RAN constituye un requerimiento esencial del servicio y acceso universal dado las particularidades estructurales del mercado de las telecomunicaciones en la República Dominicana, caracterizado por una altísima concentración en la oferta, especialmente en lo que respecta a los servicios de telefonía fija, móvil y acceso a internet. Así, conforme al informe del Banco Mundial Aprovechar la Competencia en el Sector de las Telecomunicaciones para Acelerar el Crecimiento Económico de 2021, el mercado de las telecomunicaciones móviles está compuesto por tres operadores integrados verticalmente: Claro (58.9 % de participación de mercado), seguido de Altice y su subsidiaria, Tricom (35.0 %), y Viva (6.1 %).*

47. *El mismo informe destaca que, pese a la robustez de la demanda de servicios móviles y de las tasas de cobertura de 3G y LTE (con un 99,2 % y 90.4 %, respectivamente) el número de suscripciones móviles per cápita está “significativamente por debajo de los promedios de LAC corno de la OCDE”. Igualmente, indica que “si bien la penetración de Internet en la RD ha mejorado en los últimos años, sigue estando muy por debajo del promedio de la OCDE”, a pesar de la alta tasa de concentración del mercado, “el costo mensual de las llamadas y textos móviles en la República Dominicana representa el equivalente al 2.02 por ciento del ingreso nacional bruto (INB) per cápita, cifra por debajo del promedio regional de 3.16 por ciento. Los precios mensuales de los servicios móviles siguen siendo significativamente más altos en términos nominales (US\$12.41) que el promedio de los países comparables (US\$8.63)”, añade el informe.*

48. *Desde esta perspectiva, el acceso a los servicios de RAN no es la posibilidad de un dispositivo inalámbrico de cobertura de red distinta*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*a la principal para conectarse a otras, sino de competir en servicios y precios, sino en un mercado de estructura y operación oligopolista. Pero sobre todo para los usuarios, quienes podrán considerar mayores opciones de elección y beneficiarse así de una competencia basada en ofertas y precios. En otros términos, y como dijimos anteriormente, se trata de una estrategia dorsal del servicio universal, que, como principio y objetivo primario de la regulación, es promover la competencia para satisfacer la demanda, siendo los usuarios o consumidores los beneficiarios finales [...].*

*51. El ordenamiento que rige el sector de las telecomunicaciones considera claro el acceso a las redes y la prestación de servicios en competencia como factor decisivo para el desarrollo de los mercados. En este contexto, el acceso a las redes y la interconexión entre estas se convierten en un factor de interés público, y fomenta que el usuario pueda beneficiarse de los servicios mediante las distintas redes de telecomunicaciones, lo que es el objetivo del proyecto de reglamento en análisis.*

*52. La recurrente señala que las libertades de contratar y comercializar son parte nuclear del Derecho de la libre empresa, alegando que mediante la resolución impugnada pretende regular dicho núcleo duro, y continúan señalando que la “obligación de contratar si o si debe darse en un plazo de 40 días; y a la decisión vinculante que puede adoptar en caso de desacuerdo, en el artículo 14.4 “la cual será” de obligatorio cumplimiento para las prestadoras”.*

*53. Que es importante destacar que el Derecho a la Libertad de empresa no es un derecho absoluto, sino que está limitado en la misma*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*constitución de la Republica Dominicana cuando se trata de “Servicios Públicos”, en el artículo 50, y además esa “libertad de empresa” también viene limitado por lo que establece la Ley General de Telecomunicaciones núm. 153-98 [...].*

*54. En esa misma línea, la misma constitución en su artículo 147 establece [...]. Por lo que este Derecho a la libertad de empresa debe cumplir con los lineamientos constitucionales y legales referentes a las telecomunicaciones [...].*

*SOBRE LA SUPUESTA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA ADMINISTRATIVA Y VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. LAS MEDIDAS NO SOPORTAN UN TEST DE PONDERACIÓN [...].*

*62. Los argumentos de la recurrente anteriormente señalados parecen o pretenden desconocer la justa dimensión del contexto del proyecto de reglamento, pues solo hace referencia a una sola de las justificaciones y objetivos de este. Contrario por lo aducido por ALTICE, uno de los principales factores que motivan el proyecto de reglamento del servicio mayorista de roaming automático es promover y garantizar el libre acceso a las redes y servicios públicos de telecomunicaciones en condiciones de transparencia y de no discriminación por parte de las prestadoras para, aparte de promover una competencia leal, efectiva y sostenible, se pueda eficientizar el acceso de los usuarios a los distintos componentes de las redes públicas de telecomunicaciones cuyos componentes disgregados son propiedad de distintas concesionarias de servicios de telecomunicaciones, y evitar que la continuidad del servicio*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*se vea afectada por falta de cobertura de los distintos prestadores en regiones específicas.*

*63. Recordemos que el mercado de servicios móviles actualmente solo es provisto por unas pocas prestadoras, y se caracteriza por ser altamente concentrado, por lo que una modalidad de acceso que puede suplir de manera efectiva la antes referida necesidad de acceso a los servicios de manera continua y generalizada es el servicio de “roaming” o itinerancia que implica que un usuario de una prestadora de servicios móviles pueda utilizar las redes y facilidades de otra prestadora de servicios móviles con la que no tiene un servicio contratado para la originación o terminación de comunicaciones de voz, SMS, MMS y datos del servicio telefónico móvil, cuando se encuentra fuera del área de cobertura de su prestadora de servicios.*

*64. Las condiciones actuales en diversas regiones del país impiden que el usuario pueda acceder a servicios móviles en condiciones de calidad y continuidad, pues en dichas regiones solo existe cobertura de 1 o 2 prestadoras. En caso de que el usuario tenga contratado el servicio con una prestadora distinta de las instaladas en dichas regiones, entonces lo que sucede es que padece una degradación del servicio o una falta de conexión a la red, que impide la comunicación. Frente a esta situación lo que propone ALTICE es que el usuario contrate el servicio con una de las prestadoras instaladas, sin considerar que en la mayoría de los casos el usuario que requiere el servicio de roaming está de paso.*

*65. En efecto, tal como lo establece la Resolución núm. 003-2023, y se reitera en la Resolución núm. 070-2023 recurrida, en algunas áreas del*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*país solo se puede acceder a la oferta de un operador, y en algunas otras no hay ninguna cobertura de servicios móviles. Por ello, tal como ha ocurrido en diversos países, el servicio de roaming o itinerancia nacional es impuesto por las autoridades reguladoras, con el objetivo de estimular la competencia, facilitando el ingreso de nuevos actores en el mercado, o para que se lleve a cabo la compartición de la infraestructura activa desplegada, en aquellos lugares donde por las condiciones geográficas o demográficas es necesario maximizar el beneficio en términos de cobertura y resulta ineficiente desplegar varias redes móviles.*

*66. De hecho, antes de dictar la resolución recurrida, el órgano regulador ponderó los mapas de cobertura a nivel nacional, en el cual se destaca la cantidad de ciudadanos que podrían verse afectados en un momento determinado sin dicha cobertura de menos de 10%. Lo anterior se debe a que existen ciertas zonas del país, principalmente en el ámbito rural, donde los factores de la demanda y oferta no permiten crear una oportunidad de negocio para que los prestadores de servicios inviertan en infraestructura móvil. Sin embargo la medida dictada por el regulador no debe ser vista como gravosa a las redes ya existentes.*

*67. Es en este contexto en el que el acceso a las distintas redes y la interconexión entre estas se convierten en factores de interés público y social, en tanto que fomentan que el usuario pueda beneficiarse de todos los servicios disponibles a través de las distintas redes de telecomunicaciones, sin que se vea afectada la calidad y continuidad del servicio.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

68. *En ese orden, como hemos repetido a lo largo del presente escrito de defensa, la Ley 15398 reconoce la importancia de garantizar el acceso a las redes y su interconexión para que el usuario pueda acceder a los servicios de telecomunicaciones en condiciones de continuidad, generalidad, igualdad y neutralidad, y por ello establece de manera expresa en su artículo 30 literal “d”, como una obligación general de los concesionarios públicos de telecomunicaciones, el “Permitir el libre acceso a sus redes y a los servicios que por ellas presten, en condiciones reglamentarias y no discriminatorias, a los prestadores y usuarios de servicios de telecomunicaciones, a los generadores y receptores de información y a los proveedores y usuarios de servicios de información”.*

69. *Como se observa, contrario a lo que ha mal interpretado ALTICE el objetivo del reglamento no se limita a cubrir áreas marginadas de tecnología ni a “auxiliar a competidores que se han quedado rezagados por no tomar los recaudos tecnológicos y realizar las inversiones necesarias para ofrecer un servicio de calidad”, sino a promover condiciones para que todas las prestadoras de servicios en caso de considerarlo necesario puedan acceder a un servicio mayorista que le permita complementar su red para ofrecer servicios a los usuarios finales. Dicho acceso permite que el prestador que controla la infraestructura provea insumos de red a nivel mayorista a sus competidores, los cuales necesitan el acceso a dichos insumos para poder competir; y al mismo tiempo ofrecer sus servicios a los clientes finales a nivel minorista.*

70. *Este uso compartido de redes promueve una utilización más eficiente de los recursos escasos, al permitir que varias empresas*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*compartan los costos de operación de las redes, evitando duplicidades en su construcción y en sus costos, tal como lo ha contemplado la Ley 153-98, al establecer en su artículo 52 que las prestadoras de servicios de telecomunicaciones podrán celebrar acuerdos para compartir edificios, sistemas, facilidades y equipos, los cuales previo a su implementación deberán ser comunicados al órgano regulador, quien validará que estos no posean cláusulas discriminatorias o que distorsionen la competencia sostenible, leal y efectiva.*

*71. De este modo, el servicio de Roaming Nacional no solo puede ser vista como una herramienta que garantiza la conectividad y apoya la entrada al mercado de nuevos operadores, sino que además ésta también es necesaria para incrementar la eficiencia en el despliegue de infraestructura en zonas de difícil acceso o remotas, en las cuales no sea necesario el despliegue de nueva infraestructura para soportar los servicios.*

*72. Adicionalmente, y contrario a lo establecido por la recurrente, el INDOTEL realizó el test de razonabilidad para poder determinar si las disposiciones del reglamento violentaban el principio de razonabilidad. Tras aplicar el criterio de análisis del fin buscado por la medida, se verifica que el reglamento dictado mediante la resolución núm. 070-2023 tiene por objeto garantizar que todos los ciudadanos cuenten con cobertura y continuidad del servicio independientemente de la cobertura de su proveedor de servicios, y a su vez promover la existencia de una competencia sostenible, leal y efectiva en la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones. De ahí que dicha intervención es esencial para evitar una situación discriminatoria*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*para algunos competidores en el mercado y para usuarios finales con base en la pertenencia a una u otra red móvil.*

*73. En cuanto al segundo criterio del referido test, que es el análisis del medio, debemos precisar que el legislador en el artículo 84 de la Ley General de las Telecomunicaciones núm. 153-98, ha conferido al Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), la potestad de dictar “reglamentos de alcance general y normas de alcance particular, dentro de las reglas y competencias fijadas por la presente ley y manteniendo el criterio consultivo de las empresas prestadoras de los diversos servicios públicos regulados y de sus usuarios”, con lo cual se verifica que la regulación ha sido emitida a través de los medios legalmente establecidos y atendiendo a la habilitación competencial que la Ley 153-98 le reconoce al Consejo Directivo del INDOTEL.*

*74. En lo que se refiere al tercer elemento del test (análisis de la relación medio-fin), debemos precisar que la implementación de un reglamento de roaming nacional es importante para que los distintos concesionarios puedan ofrecer servicios de telecomunicaciones y desarrollar competencia en zonas rurales y menos pobladas, en las cuales el despliegue de infraestructura requiere de la adquisición de una masa crítica que haga rentable la prestación del servicio. De esa forma, no solo se garantiza una situación de mayor competencia en el mercado, sino que también se contribuye a un mayor alcance del servicio universal establecido en la Ley.*

*75. En virtud de ello se justifica que el órgano regulador de las telecomunicaciones adopte una regulación adecuada en el mercado*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*mayorista de acceso y originación móvil que promueva la implementación de acuerdos de roaming nacional a fin de reducir las asimetrías en la cobertura de las redes de las distintas prestadoras móviles, fomentando así una mayor competencia tanto a nivel mayorista como minorista, una mayor penetración de los servicios móviles, así como eliminar la distorsión que discrimina entre usuarios con base en la pertenencia a una u otra red móvil.*

*76. En cuanto a las consideraciones de ALTICE de que resulta “patético” que el INDOTEL enarbole como parámetros comparativos para justificar su intervención, los modelos chileno y argentino, lo primero que debemos aclarar a ALTICE es que el hecho de que la Ley No. 21.245, que modificó la Ley No. 18.168, General de Telecomunicaciones de Chile, se haya dictado con la única finalidad de incluir una regulación expresa sobre el roaming automático nacional, y ordenar al regulador emitir un reglamento al respecto, no implica que en la República Dominicana se requiera una modificación legal para regular el servicio mayorista de roaming automático nacional.*

*77. De hecho, sin necesidad de analizar el sistema normativo de Chile que implicó la modificación de su ley de telecomunicaciones, es importante tener claro que la realidad jurídica de dicho país es distinta a la dominicana, ya que al parecer en esa jurisdicción se establecen de manera tasada las situaciones en las que corresponderá dictar un reglamento, contrario a lo que sucede en República Dominicana.*

*78. En el caso dominicano es posible regular el servicio de roaming automático sin una modificación de los presupuestos contemplados en la Ley 153-98, puesto que como hemos adelantado en parte anterior del*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*presente escrito, dicho texto legal contempló como objetivo de la ley y del órgano regulador la garantía del servicio universal a través del acceso a un servicio mínimo (artículo 3, a) i); la satisfacción de la demanda en condiciones de libre competencia (artículo 3, a) ii); y, el libre acceso en condiciones de transparencia y de no discriminación por parte de los prestadores y usuarios de servicios de telecomunicaciones (artículo 3, a) iii). En ausencia de cualesquiera de estas condiciones/objetivos, el órgano regulador está legitimado legalmente para ampararlas por los medios que estime más apropiados dentro de los fines del servicio universal.*

*79. De igual forma, la posibilidad de una regulación sobre el roaming nacional puede sustentarse en la previsión establecida en la Ley No. 153-98 de garantía del acceso a las redes y su interconexión para que el usuario pueda acceder a los servicios públicos de telecomunicaciones en condiciones de continuidad, generalidad, igualdad y neutralidad. Por tal razón, el literal (d) del artículo 30 de la Ley No. 153-98 sobre las obligaciones de los concesionarios establece de manera expresa como obligación de los concesionarios: [...]. Asimismo, el artículo 51, dispone que la interconexión de las redes de los distintos prestadores de servicios públicos de telecomunicaciones es de interés público y social y, por lo tanto, obligatoria, en los términos de la presente ley y su reglamentación.*

*80. Si en la verificación fáctica de la estructura y operación del mercado o en las condiciones concretas de la prestación del servicio, el órgano regulador advierte restricciones o distorsiones que impidan la consecución del servicio universal como objetivo esencial de la Ley 153-98, este órgano regulador tiene plena facultad para disponer las*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*políticas y medidas regulatorias necesarias que promuevan el desarrollo de las telecomunicaciones a través del servicio universal (artículo 77, a), pudiendo, en caso necesario, regular aquellos en los que la ausencia de competencia efectiva puede resultar perjudicial al usuario (artículo 78, literal b) como es el caso del mercado de la telefonía móvil en la República Dominicana.*

*81. Por otro lado, contrario a lo que ALTICE mal interpretó de las disposiciones del Reglamento Núm. 138 sobre Roaming Automático y Operación Móvil Virtual citado por ella, pues se limitó a citar una sola de las condiciones exigidas para la celebración de contratos de roaming automático de forma obligatoria. En efecto, el literal “d” del artículo 8 citado por ALTICE contempla que dichos contratos serán obligatorios en “Localidades, rutas o zonas con presencia de un único operador: corresponden a aquellas que, no siendo contabilizadas en las categorías anteriores, cuentan con un solo concesionario de servicio público telefónico móvil o de transmisión de datos móvil”. Condición que, como vemos, resulta ser casi idéntica a la condición exigida en el artículo 5.2, literal “a” del proyecto de reglamento que ocupa nuestra atención.*

*82. Finalmente, es preciso desmentir el argumento de la recurrente de que “se advierte de entrada que la decisión de obligar a los proveedores mayoritarios a compartir coactivamente sus 2 redes por el precio que el INDOTEL diga resulta totalmente irrazonable y desproporcionado”.*

*83. Como podrá válidamente verificar ese Honorable Tribunal el reglamento RAN establece las condiciones particulares que deberán cumplirse para que provisión del servicio sea obligatoria en caso de ser*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*requerido, la cual en todo caso, no podrá exigirse por un periodo mayor a cuatro (4) años, con lo cual no es una medida de la cual las prestadoras podrán beneficiarse de manera indefinida, sino que se espera que en dicho plazo hagan los ajustes necesarios para desplegar sus redes y ampliar su cobertura de servicios.*

*84. Adicionalmente la condición de obligatoriedad no impide que las prestadoras de servicios puedan arribar a acuerdos de RAN de manera libre y voluntaria, y sin la intervención del INDOTEL. En ese orden, y contrario a lo expresado por la recurrente, debemos resaltar que el establecimiento de las condiciones y remuneración por el servicio de roaming automático nacional se debe dar en el marco de un proceso de libre negociación de las partes, y como hemos avanzado anteriormente, existen condiciones específicas para que la prestación de dicho servicio se considere obligatoria, por lo que existe un espacio de libre negociación sobre las condiciones particulares.*

*85. Es prudente resaltar que tampoco existe violación al principio de proporcionalidad establecido en el artículo 40.15 de nuestra Carta Magna como erradamente alega la concesionaria ALTICE en su acción directa; pues, en la resolución núm.070-2023 recurrida el ente regulador de las telecomunicaciones en República Dominicana al dictar esta decisión lo ha hecho con apego al debido proceso, las garantías mínimas y al principio de razonabilidad, pues, para comprobar estos alegatos del INDOTEL sólo basta poner la atención a las vistas públicas, los escritos y argumentaciones orales de reparos u observaciones que produjeron las entidades reguladas en el sector de las telecomunicaciones en nuestro país, incluyendo a ALTICE, en consonancia a nuestro medio de defensa, en ese mismo tenor, es que el*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*TC mediante sentencia TC/0847/2018 (Ya resaltada), en relación a la argumentación de supuesta violación al principio de razonabilidad, ha establecido lo siguiente: [...].*

*86. Que tal y como se puede observar en esta sentencia la cual se impone por el carácter que tienen las sentencias del Tribunal Constitucional, la cual constituyen un precedente para todos los poderes del Estado, el Indotel al dictar la resolución objeto de la presente acción Directa de Inconstitucionalidad, no ha violado ningún derecho constitucional de la empresa accionante.*

*87. Que el Tribunal Constitucional mediante sentencia No. TC/0847/2018, ha decidido con relación a los supuestos planteados y que son puntos de controversias ya decidido de manera similar por la alta corte: [...].*

*88. Como se observa, es incuestionable que tanto la Constitución como la Ley núm. 153-98 le confieren al INDOTEL una potestad reglamentaria y reguladora del mercado la cual está llamada a garantizar derechos de contenido social, asegurar prestaciones esenciales y promover actividades de interés público.*

*De manera concreta, el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0415/15, juzgó que: [...].*

Con base en estos argumentos, la entidad INDOTEL, concluye solicitando al Tribunal:



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*PRIMERO: Declarar Buena y Valida la presente opinión, depositada por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), por ser conforme a la ley;*

*SEGUNDO: Rechazar en todas sus partes en cuanto al fondo, Acción Directa de Inconstitucionalidad interpuesta por la accionante ALTICE DOMINICANA, S. A., en contra de la Resolución No. 070-2023, de fecha del 06 de junio del 2023, dictada por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) la cual crea “EL REGLAMENTO DEL SERVICIO DE ITINERANCIA (ROAMING) AUTOMÁTICO NACIONAL”, y en consecuencia DECLARAR CONFORME A LA CONSTITUCIÓN la resolución núm. 070-2023, de fecha del 06 de junio del 2023, dictada por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).*

*TERCERO: Declarar, libre de costas, conforme lo establecido en la norma.*

El Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), respecto al expediente núm. TC-01-2024-0014, depositó su escrito de opinión el veintiuno (21) de marzo del dos mil veinticuatro (2024), señalando, en síntesis, lo siguiente:

*7. El INDOTEL, según las disposiciones que la Ley núm. 153-98, tiene potestad normativa general y reglamentaria, que tiene como limitante; las reservas de ley; el debido proceso administrativo y el respeto a los principios constitucionales y administrativos, de manera especial, los de proporcionalidad y racionalidad [...].*

Expediente núm. TC-01-2023-0041 interpuesta por Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., y 2) Expediente núm. TC-01-2024-0014 interpuesta por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), ambos relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

9. *Que asimismo y siendo reiterativos con los argumentos que sirvieron de base para la aprobación de la resolución del Consejo Directivo núm. 070-2023, en un Estado Social y democrático de derecho, la normativa debe exigir un ejercicio responsable de la iniciativa económica, estableciendo límites por razones de interés general y promover actuaciones que redunden en beneficio de todos. Esta incorporación de las exigencias sociales el contenido de la propiedad privada se traduce en la previsión legal de mecanismos de intervención pública en los mercados de servicios públicos.*

10. *En estos mercados de libertad de empresa no constituye una prerrogativa absoluta, sino que debe tomarse en consideración en relación con su función de la sociedad. Por consiguiente, pueden imponerse restricciones al ejercicio de esa libertad, siempre que sean establecidas por la Ley, se respete su contenido esencial y respondan a objetivos de interés público reconocidos por la normativa [...].*

12. *Como es evidente, en mercados de servicios públicos el ordenamiento jurídico debe favorecer el ejercicio de la libertad de empresa, pero también debe propender a corregir las fallas de mercado por razones de interés público.*

13. *Por ello son dos los fundamentos que soportan la intervención del Estado en la economía, por un lado, el interés público y, de otra parte, el servicio público. Así las cosas, la regulación se manifiesta acorde con los principios de intervención del Estado con fundamento tanto en la naturaleza de las telecomunicaciones como servicio público, lo cual da un carácter transversal a estas respecto del desarrollo de las TIC, como en el interés público que encierran estas últimas [...].*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*15. El INDOTEL tiene potestad para regular el roaming automático nacional por la vía reglamentaria, sin la necesidad que intervenga una ley al respecto, conforme las disposiciones establecidas contenidas en los artículos 30 literal d, 51, 60, 77 y 79 de la Ley núm. 153-98. El sustento legal subyace en el interés público y social para asegurar el bienestar de los usuarios de estos servicios públicos, que implican el acceso a las redes y la interconexión de los servicios públicos de telecomunicaciones para que existan condiciones de continuidad, generalidad, igualdad y neutralidad, así como las potestades del INDOTEL para garantizar la libre competencia.*

*16. El reglamento podría rebatirse por su pertinencia, necesidad, razonabilidad, pero no supone vulnerar el derecho fundamental de propiedad y libertad de empresa, ya que el propietario de la infraestructura mantendrá el goce, disfrute y disposición de los bienes. Asimismo, se deberá negociar libremente el servicio RAN con la otra prestadora y el INDOTEL intervendría en determinadas situaciones [...].*

*18. Sobre la base de los planteamientos anteriores es obvio que el INDOTEL en el marco de su competencia reguladora y con base a los requerimientos de otra prestadora puede requerir un acuerdo de Roaming Automático Nacional entre ellas [...].*

*25. El ordenamiento que rige el sector de las telecomunicaciones considera claro el acceso a las redes y la prestación de servicios en competencia como factor decisivo para el desarrollo de los mercados. En este contexto, el acceso a las redes y la interconexión entre estas se convierten en un factor de interés público, y fomenta que el usuario*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*pueda beneficiarse de los servicios mediante las distintas redes de telecomunicaciones, lo que es el objetivo del proyecto de reglamento en análisis [...].*

*27. Que es importante destacar que el Derecho a la Libertad de empresa no es un derecho absoluto, sino que está limitado en la misma Constitución de la República Dominicana cuando se trata de “Servicios Públicos”, en el artículo 50, y además esa “libertad de empresa” también viene limitado por lo que establece la Ley General de Telecomunicaciones núm. 153-98 [...].*

*32. Que tampoco existe violación al principio de proporcionalidad establecido en lo referente a la resolución recurrida y de igual forma el Tribunal Constitucional mediante sentencia ya arriba citada [...].*

*34. Que el órgano regulador realizó el test de razonabilidad, que es un instrumento de ponderación eficaz y aceptado en el derecho comparado, por lo que entendió que era el método procedente para poder determinar si real y efectivamente las disposiciones de su resolución verificando si violentaban el principio de razonabilidad; que tras aplicar los tres criterios de ese test de razonabilidad, esto es, el análisis del fin buscado por la medida, se puede inferir que el reglamento dictado mediante la resolución núm. 070-2023 tiene por objeto garantizar que todos los ciudadanos cuenten con cobertura, y a su vez garantizar la existencia de una competencia sostenible, leal y efectiva de la prestación de la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones. De ahí que su intervención es esencial ante una situación discriminatoria para algunos competidores en el mercado y para usuarios finales. Con el reglamento de Roaming, ciertas*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*prestadoras se ven obligadas a permitir el acceso de la competencia a dichas facilidades de toda prestadora que lo necesite; que, en cuanto al segundo criterio del referido test, que es el análisis del medio, “que debemos precisar que el legislador en el artículo 60 de la Ley General de las Telecomunicaciones núm. 153-98, ha conferido al Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), la potestad de dictar “Reglamento de Roaming”, conteniendo las normas técnicas, las pautas económicas y las reglas de procedimiento a que deben sujetarse los convenios de roaming y la intervención del mismo órgano regulador, ajustado a los artículos 92 y 93 de la referida ley”; “que en lo relativo al tercer elemento del test (análisis de la relación medio-fin), debemos precisar, que si bien el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) tiene la potestad de dictar Reglamento de Roaming en el sector de las telecomunicaciones, no menos cierto es que tal potestad debe ser ejercida observando el principio de razonabilidad” [...].*

*35. Que el INSTITUTO DOMINICANO DE LAS TELECOMUNICACIONES (INDOTEL), es el único órgano del estado autorizado mediante su ley, la ley 153-98, a disponer todo lo relativo a las telecomunicaciones del espectro radioeléctrico en el territorio dominicano [...].*

*41. Como se puede observar, es incuestionable que tanto la Constitución como la Ley núm. 153-98 le confieren al INDOTEL una potestad reglamentaria y reguladora del mercado la cual está llamada a garantizar derechos de contenido social, asegurar prestaciones esenciales y promover actividades de interés público, que estas atribuciones que alega la accionante, son otras referentes a las*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*atribuciones del Presidente de la República y a la Administración Pública, que nada tiene que ver con las atribuciones propias del INSTITUTO DOMINICANO DE LAS TELECOMUNICACIONES (INDOTEL), al amparo de su propia ley orgánica la Numero 153-98 [...].*

Sobre la base de estos razonamientos, el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) concluye de la manera que sigue:

*PRIMERO: Declarar Bueno y Valido el escrito de opinión, interpuesto por el INSTITUTO DOMINICANO DE LAS TELECOMUNICACIONES (INDOTEL), por ser conforme a la ley.*

*SEGUNDO: ACOGER la solicitud de fusión de los expedientes para una sana administración de justicia y no exista sentencias contradictorias, estos son los NUM. TC-2023-0041 con relación a la Acción Directa de Inconstitucionalidad Interpuesta por ALTICE DOMINICANA, S.A. y el NUM. TC-01-2024-0014, Interpuesto por la COMPAÑÍA DOMINICANA DE TELEFONOS CLARO, S.A.*

*TERCERO: Rechazar en todas sus partes, en cuanto al fondo, ambas Acciones Directas de Inconstitucionalidad interpuesta por las accionantes ALTICE DOMINICANA S.A. y LA COMPAÑÍA DOMINICANA DE TELEFONOS CLARO, S.A., en contra de la Resolución No. 070-2023, de fecha del 06 de junio del 2023, la cual crea “EL REGLAMENTO DEL SERVICIO DE ITINERANCIA (ROAMING) AUTOMÁTICO NACIONAL” dictado por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones, (INDOTEL), por improcedentes y falta de base legal.*

Expediente núm. TC-01-2023-0041 interpuesta por Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., y 2) Expediente núm. TC-01-2024-0014 interpuesta por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), ambos relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*CUARTO: Declarar libre de costas conforme lo establecido en la norma.*

**4.3. Opinión de Wind Telecom, S.A.**

La entidad Wind Telecom, S.A., depositó su intervención voluntaria el tres (3) de noviembre del dos mil veintitrés (2023), señalando, en resumen, lo siguiente:

*...II. SOBRE MEDIOS DE NULIDAD DEL RECURSO CONTENCIÓSO SOMETIDO:*

*17) Que LOS RECURRENTES alegan en su escrito de demanda, que existe una violación a la ley sobre decisiones que pudieran afectar o amanecen los derechos de las personas, es por ende que entendemos que debe ser rechazado este escrito, en virtud de que la resolución del INDOTEL solo busca garantizar a los ciudadanos el servicio de telecomunicaciones, por ende, a quien más beneficia esta resolución es a los ciudadanos más que a las mismas empresas pequeñas, ya que busca evitar esa brecha y promover mayor competitividad, en otras palabras igualdad [...].*

*26) Como podemos ver en nuestro resaltado, las mismas cumplen a cabalidad con la potestad de la ley de telecomunicaciones otorgado mediante su ley orgánica y adicional que los mismos constituyen para mayores beneficios de los usuarios, al final dicha resolución beneficia a los ciudadanos y extranjeros.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

27) *Como podemos ver LOS RECURRENTES solo buscan confundir, plasmar ideas y jurisprudencias internacional, las cuales muchos en sus casos no corresponden con casos similares ni puntuales relativo a situaciones comunes.*

28) *Como podemos ver LOS RECURRENTES alegan usurpación de poder, alegan que no está facultado, aunque en su propio escrito establecen y reconocen la potestad reglamentaria y a su vez orgánica establecida mediante ley de telecomunicaciones, así como la propia constitución establece los proceso a seguir [...].*

30) *Lo que podemos ver es todo lo contrario, con la resolución en cuestión, se busca fomentar la igualdad, evitar abuso de posición dominante, la competencia libre y leal, por lo que LOS RECURRENTES tratan de confundirlos, en virtud de que la resolución cumple con todo el parámetro establecido y mas allá, ya que garantiza el artículo 50 referente lo siguiente;*

■ **COMPETENCIA LIBRE Y LEAL**

■ **EVITAR LOS EFECTOS NOCIVOS Y RESTRICTIVOS DEL MONOPOLIO Y DEL ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE**

31) *Lo que si podemos ver es que LOS RECURRENTES quieren seguir beneficiándose y evitar la equidad e igualdad de los servicios, utilizando su posición dominante como prestadora grande, para evitar el crecimiento de las pequeñas o condicionarlas a que tenga que realizar a medias los servicios, esto solo afecta los derechos de los ciudadanos que van a ver limitados su acceso a conectividad efectiva.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

32) *Lo que si podemos ver es que LOS RECURRENTES alegan que con dicha resolución se ve afectado la libre libertad económica, no plantean bajo que esquema le afecta dicha resolución a nivel económico y la misma solo plasma artículos que no están en nuestro ordenamiento jurídico, alegan que vulnera los derechos de los ciudadanos, pero no se percatan que dicha resolución a la única que beneficia es a los ciudadanos que podrán contar con una conexión adecuada y con garantías.*

33) *Lo que si podemos ver es que LOS RECURRENTES incluyen dentro del marco comparativo, jurisprudencias de otros países de las cuales no contemplan situaciones jurídicas similares, así como jurisprudencia del TC donde se reconoce la libertad de empresa, nuestra pregunta que viene con respuesta es ¿Se ha vulnerado el derecho de empresa?, evidentemente no se ha vulnerado, el mismo constituye su ordenamiento en casos aplicables la propia es ley es clara, los recurrentes solo buscan confundir, plasmar artículos y situaciones que no son similares [...].*

42) *Que la facultad legal esta aunada al principio del servicio universal de la Ley General de Telecomunicaciones, así como el INTERÉS PÚBLICO Y SOCIAL para asegurar el BIENESTAR DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICACIONES, y que los mismos sean prestados en condiciones asequibles en todo el país y para todos los grupos sociales, y en condiciones de LIBRE COMPETENCIA.*

43) *Lo que sí es evidente, es que LOS RECURRENTES no quieren libre competencia, buscan por todos los medios limitar la misma.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

44) *Lo que sí es evidente, es que LOS RECURRENTES poseen una contradicción en sus escritos, en virtud de que desconocen la potestad reglamentaria, pero a su vez, en la página 27 reconocen y reiteran la facultad reglamentaria que poseen, lo que nos deja claro que hasta los mismos recurrentes, tienen conocimiento de todas las acciones.*

45) *Lo que sí es evidente, es que LOS RECURRENTES hacen referencia de validez jurídico constitucional, pero su interpretación es incorrecta, en virtud de que en ningún momento dicha resolución rebasa su ámbito jurídico, primero porque está bajo normativa de una ley, que posee una ley orgánica que establece su autorización para ello y que la misma esta condicionada a el monopolio de las grandes empresas y su vez y no menos importante que el más beneficiario de esta resolución son los ciudadanos que serán beneficiados.*

46) *Lo que sí es evidente, es que LOS RECURRENTES hacen referencia a supuestas violaciones a la ley de función pública, algo que es incorrecto, ya que el INDOTEL cumplió con el artículo 138 sobre principio de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, publicidad y coordinación, lo que quiere afirmar que cumplió con la normativa y procesos de consultas, tanto así que LOS RECURRENTES participaron y se les dio todo el plazo de ley para sus reparos, que la decisión no fuera la que ellos esperaban ya es otra cuestión.*

47) *Que en un Estado Social y Democrático de Derecho los ciudadanos no son súbditos, ni ciudadanos mudos, sino personas dotadas de dignidad humana, siendo en consecuencia los legítimos dueños y señores de interés general, por lo que dejan de ser sujetos inertes, meros*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*destinatarios de actos y disposiciones administrativas, así como de bienes y servicios públicos [...].*

**VII. SOBRE LA SUPUESTA FALTA DE RAZONABILIDAD:**

*62. Las afirmaciones de LOS RECURRENTES anteriormente señaladas en su RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO parecen o pretenden desconocer la justa dimensión del contexto del proyecto de reglamento, uno de los principales factores que motivan el proyecto de reglamento del servicio mayorista de roaming automático es promover y garantizar el LIBRE ACCESO A LAS REDES Y SERVICIOS PÚBLICOS de telecomunicaciones en condiciones de transparencia y de no discriminación por parte de las prestadoras para, aparte por parte de las prestadoras para, aparte de promover una COMPETENCIA LEAL EFECTIVA Y SOSTENIBLE se pueda eficientizar el acceso de los usuarios, entendemos que esto es lo más importante los usuarios, que son los que constituyen y los pagan los servicios.*

*63. Es en este contexto en el que el acceso a las distintas redes y la interconexión entre estas se convierten en factores de interés público, en tanto que fomentan que el usuario pueda beneficiarse de los servicios a través de las distintas redes de telecomunicaciones. En ese tenor dentro de los objetivos de la Ley núm. 153-98 que debe promover y garantizar este órgano regulador se encuentra reafirmar el principio de servicio universal mediante la promoción y garantía del libre acceso a las redes y servicios públicos de telecomunicaciones en condiciones de transparencia y de no discriminación por parte de los prestadores y usuarios de servicios de telecomunicaciones.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*64. De esta forma la Ley núm. 153-98 reconoce la importancia de garantizar el acceso a las redes y su interconexión para que el usuario pueda acceder a los servicios de telecomunicaciones en condiciones de continuidad, generalidad, igualdad y neutralidad, y por ello establece de manera expresa en su artículo 30 literal “d”, como una obligación general de los concesionarios públicos de telecomunicaciones, el “Permitir el libre acceso a sus redes y a los servicios que por ellas presten, en condiciones reglamentarias y no discriminatorias, a los prestadores y usuarios de servicios de telecomunicaciones, a los generadores y receptores de información y a los proveedores y usuarios de servicios de información”; y por otro lado, en su artículo 51, dispone que la interconexión, que es una modalidad de ese acceso, es obligatoria por ser interés público y social.*

*65. En consecuencia si las prestadoras que poseen la infraestructura no permiten en determinadas circunstancias el acceso a la misma a sus competidores, se limita y distorsiona la competencia al impedir el desarrollo de la oferta de servicios por parte de proveedores alternativos. En el mismo sentido, los concesionarios que ya prestan servicios requieren en algunos casos complementar su infraestructura de telecomunicaciones, para lo cual pueden acceder a elementos de red de en aquellos lugares o localidades en las que no cuentan con cobertura de sus redes; es decir mediante la contratación de un servicio mayorista a otro concesionario que le permita en un mediano plazo alcanzar una escala mínima eficiente para instalar infraestructura propia.*

*66. El objetivo del reglamento no se limita a cubrir áreas marginadas a “auxiliar a competidores que se han quedado rezagados por no tomar*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*los recaudos tecnológicos y realizar las inversiones necesarias para ofrecer un servicio de calidad” sino promover condiciones para que todas las prestadoras de servicios en caso de considerarlo necesario puedan acceder a un servicio mayorista que le permita complementar su red para ofrecer servicios a los usuarios finales. Dicho acceso permite que el prestador que controla la infraestructura provea insumos de red a nivel mayorista a sus competidores, los cuales necesitan el acceso a dichos insumos para poder competir; y al mismo tiempo ofrecer sus servicios a los clientes finales a nivel minorista.*

*67. Este uso compartido de redes promueve una utilización más eficiente de los recursos escasos, al permitir que varias empresas compartan los costos de operación de las redes, evitando duplicidades en su construcción y en sus costos, tal como lo ha contemplado la Ley núm. 153-98, al establecer en su artículo 52 que las prestadoras de servicios de telecomunicaciones podrán celebrar acuerdos para compartir edificios, sistemas, facilidades y equipos. los cuales previo a su implementación deberán ser comunicados al órgano regulador, quien validará que estos no posean cláusulas discriminatorias o que distorsionen la competencia sostenible, leal y efectiva.*

*68. En consecuencia el acceso a servicios móviles de calidad y en condiciones de competencia es HOY EN DÍA UNA VERDADERA NECESIDAD debido a las exigencias de conectividad por parte de millones de usuarios que necesitan no solo tener acceso a servicios de telefonía móvil, sino también a la amplia oferta de contenido accesible a través de estos, así como para hacer posible sus cada vez más frecuentes interacciones digitales en los ámbitos de la educación, el trabajo, redes sociales y el comercio.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Producto de lo anteriormente transcrito, concluye solicitando al Tribunal:

*PRIMERO: DECLARAR BUENO y VÁLIDO la presente INTERVENCION VOLUNTARIA en representación de la entidad WIND TELECOM, S.A. mediante su escrito de defensa relativo a la DEMANDA DE ACCION DIRECTA DE INCONSTITUCIONALIDAD incoada por ALTICE DOMINICANA, S.A. EN CONTRA DE LA RESOLUCION NO. 070-2023, PUBLICADA POR EL CONSEJO DIRECTIVO INSTITUTO DOMINICANO DE LAS TELECOMUNICACIONES (INDOTEL) EN FECHA JULIO DEL 2023, por haber sido interpuesto en los plazos y en la forma establecidos por la ley.*

*SEGUNDO: En cuanto al fondo y luego de comprobar que el INSTITUTO DOMINICANO DE LAS TELECOMUNICACIONES (INDOTEL) y su CONSEJO DIRECTIVO NO HAN incurrido en las violaciones constitucionales descritas precedentemente en la acción de inconstitucionalidad llevada a cabo por el accionante ALTICE DOMINICANA, tengáis a bien: A) DECLARAR ACORDE CON LA CONSTITUCIÓN DÉ LA REPUBLICA DOMINICANA LA RESOLUCION No. 070-2023 emitida por el Consejo Directivo del INSTITUTO DOMNICANO DE LAS TELECOMUNICACIONES (INDOTEL) EN FECHA 6 DE JULIO DEL 2023 Y PUBLICADA EN FECHA 20 DE JULIO DEL 2023. Y B) ORDENAR al INSTITUTO DOMINICANO DE LAS TELECOMUNICACIONES (INDOTEL) a CONTINUAR LA IMPLEMENTACIÓN DEL REGLAMENTO DEL SERVICIO DE ITINERANCIA (ROMING) AUTOMÁTICO NACIONAL.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*TERCERO: Que se declare libre de costas por tratarse de una materia de naturaleza constitucional.*

**5. Celebración de audiencia pública**

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, respecto al expediente núm. TC-01-2023-0041 procedió a celebrarla el cuatro (4) de diciembre del dos mil veintitrés (2023), quedando el expediente en estado de fallo; en cuanto al expediente núm. TC-01-2024-0014 fue celebrada el dieciséis (16) de mayo del dos mil veinticuatro (2024), quedando el mismo en estado de fallo.

**6. Documentos relevantes**

Para justificar la presente acción directa de inconstitucionalidad se depositaron ante este tribunal, entre otros documentos, los siguientes:

1. Instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta el veintiuno (21) de septiembre del dos mil veintitrés (2023), por Altice Dominicana, S.A., contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023).
2. Opinión del procurador general de la República, del diecinueve (19) de octubre del dos mil veintitrés (2023).

Expediente núm. TC-01-2023-0041 interpuesta por Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., y 2) Expediente núm. TC-01-2024-0014 interpuesta por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), ambos relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

3. Opinión del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), del ocho (8) de noviembre del dos mil veintitrés (2023).
4. Opinión de la entidad Wind Telecom, S.A., del tres (3) de noviembre del dos mil veintitrés (2023).
5. Instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta el ocho (8) de febrero del dos mil veinticuatro (2024), por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), contra la Resolución núm. 070-2023.

**II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**  
**DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**7. Competencia**

Este tribunal constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011).

**8. Legitimación activa o calidad para actuar de la parte accionante en inconstitucionalidad**

En cuanto a la legitimación activa o calidad de las partes accionantes, el Tribunal Constitucional expone las consideraciones siguientes:

Expediente núm. TC-01-2023-0041 interpuesta por Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., y 2) Expediente núm. TC-01-2024-0014 interpuesta por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), ambos relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

8.1. La legitimación procesal activa es la capacidad procesal reconocida por el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes estatales, en los términos previstos en la Constitución o la ley, para actuar en procesos y procedimientos, en este caso, de justicia constitucional.

8.2. A partir de la proclamación de la carta sustantiva del veintiséis (26) de enero del dos mil diez (2010), la República Dominicana adoptó el sistema de control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para hacer valer ante esta sede constitucional los mandatos de la *norma normarum*, velar por la vigencia de esta última, defender el orden constitucional y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo implicó la predeterminación de un conjunto de autoridades u órganos estatales a los cuales, por su posición institucional, también les incumbe la defensa de la carta magna, legitimándoles para impugnar las normas infraconstitucionales ante este fuero sin condicionamiento alguno, para expurgar del ordenamiento jurídico aquellas que resulten contrarias a la Constitución. De igual forma, esta prerrogativa fue reconocida a cualquier persona dotada de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.3. Sobre tal legitimación o calidad, en el artículo 185.1 constitucional dispone lo siguiente:

***Atribuciones.** El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En igual tenor, el art. 37 de la Ley núm. 137-11 establece: *Calidad para accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.*

8.4. Tal como se advierte de las disposiciones precedentemente transcritas, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular existe la posibilidad de que *cualquier persona*, con un interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad. Sobre la indicada legitimación procesal, el Tribunal Constitucional ha mantenido la constante de que cuando se trata de particulares o *cualquier persona*, para determinar su calidad e identificar el interés jurídico y legítimamente protegido, debe verificarse un hilo conductor que denote tensiones entre la vigencia o aplicación de la norma atacada y los intereses de quien promueve la acción directa de inconstitucionalidad. Siempre, con la intención de permitirle al pueblo soberano acceder a este palmario mecanismo de control de la constitucionalidad.

8.5. De hecho, esta ha sido la postura desarrollada por este tribunal constitucional desde su Sentencia TC/0047/12, donde se indicó que una persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido cuando ha demostrado que goza de sus derechos de ciudadanía e invoca que la vigencia de la norma le causa perjuicios<sup>1</sup>; o, como se estatuyó en la Sentencia TC/0057/18, que *una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma*

<sup>1</sup> TC/0047/12.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio<sup>2</sup>.*

8.6. Han sido varios los matices según los cuales el Tribunal Constitucional ha enfocado hasta la fecha la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de aquellos que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad. Al respecto, basta recordar que, para ejercer un control directo sobre la constitucionalidad de normas de naturaleza electoral, morigeramos el criterio de que el interés jurídico y legítimamente protegido depende de una afectación directa generada por la validez de la norma al accionante, considerando el estatus de ciudadanía de la parte accionante y la posibilidad de afectar el derecho a elegir y ser elegible ante una norma calificada de inconstitucional.<sup>3</sup>

8.7. En este contexto, la exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido se ha visto notoriamente atenuada cuando para acreditar su calidad o legitimación procesal se dispensa al accionante de probar la afectación directa y personal de un perjuicio en los casos en que el objeto de la norma atacada atañe a intereses difusos o colectivos<sup>4</sup>. También, cuando la norma imponga obligaciones fiscales sobre una empresa beneficiada con un régimen de tributación especial<sup>5</sup>; o cuando pueda afectar el derecho a elegir de una persona que goza de la condición de ciudadano y le corresponda como votante resguardar que su derecho al sufragio activo sea ejercido acorde a los términos constitucionalmente previstos<sup>6</sup>. Igualmente, cuando la norma concierna la esfera jurídica o el ámbito de intereses del accionante<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> TC/0057/18.

<sup>3</sup> TC/0031/13.

<sup>4</sup> TC/0048/13; TC/0599/15; TC/0713/16, y TC/0009/17.

<sup>5</sup> TC/0148/13.

<sup>6</sup> TC/0170/13.

<sup>7</sup> TC/0172/13.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

8.8. La misma política de moderación respecto al grado de exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido ha sido adoptada cuando la acción es promovida por una asociación cuyos integrantes son personas jurídicas que, en sus actividades cotidianas, podrían resultar afectadas por la norma impugnada<sup>8</sup>. Del mismo modo, cuando el accionante es la persona encargada de establecer políticas sobre regulación de recursos hidráulicos, como el agua, que comportan un interés difuso<sup>9</sup>; cuando la acción regula a una asociación que congrega a un conjunto de profesionales de un sector (vg. alguaciles o contadores públicos) y el gremio como tal (a pesar de no ser afectado directamente) se encuentra facultado para procurar la protección de los intereses de sus miembros<sup>10</sup>; cuando la acción concierne a una asociación sin fines de lucro que tiene por misión el estudio de temas ligados a la soberanía del Estado dominicano<sup>11</sup> o actúe en representación de la sociedad<sup>12</sup>; o cuando el accionante es una organización política cuya función procura garantizar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos, ya que estas se encuentran situadas entre el Estado y el ciudadano<sup>13</sup>.

8.9. De la misma manera, encontramos una matización adicional introducida por el Tribunal Constitucional a la cuestión del interés legítimo y jurídicamente protegido (a fin de posibilitar aún más el acceso al control concentrado) en los casos en que este colegiado ha reconocido legitimación activa al accionante cuando los efectos de la ejecución de las disposiciones contenidas en la norma o en el acto atacado puedan alcanzarle<sup>14</sup>; al igual que cuando extendió el reconocimiento de legitimación procesal activa y la configuración de un interés

<sup>8</sup> TC/0184/14.

<sup>9</sup> TC/0234/14.

<sup>10</sup> TC/0110/13.

<sup>11</sup> TC/0157/15.

<sup>12</sup> TC/0207/15.

<sup>13</sup> TC/0224/17.

<sup>14</sup> TC/0200/13; TC/0280/14; TC/0379/14; TC/0010/15; TC/0334/15; TC/0075/16, y TC/0145/16.

Expediente núm. TC-01-2023-0041 interpuesta por Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., y 2) Expediente núm. TC-01-2024-0014 interpuesta por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), ambos relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

legítimo y jurídicamente protegido (abriendo aún más el umbral para que *cualquier persona* accione por la vía directa) al accionante advertir que se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la ley o del acto normativo impugnado<sup>15</sup>.

8.10. Por tanto, nos encontramos ante diversas variantes y matizaciones adoptadas por el Tribunal Constitucional, atemperando la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido para retener la legitimación procesal activa o calidad de *cualquier persona* que interpone una acción directa de inconstitucionalidad. Esta política jurisprudencial evidencia la intención de este colegiado de otorgar al pueblo, encarnado en el ciudadano en plena posesión y goce de sus derechos de ciudadanía, así como a las personas morales constituidas de acuerdo con la ley, la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.

8.11. En ese sentido, ante la imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de *cualquier persona* que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, esta sede constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandir **aún más** el enfoque de la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Todo ello, tomando como base la aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el art. 7 (numerales 1, 3, 4 y 9) de la Ley núm. 137-11.

<sup>15</sup> TC/0195/14, y TC/0221/14.

Expediente núm. TC-01-2023-0041 interpuesta por Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., y 2) Expediente núm. TC-01-2024-0014 interpuesta por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), ambos relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

8.12. Resulta por tanto imperativo tener presente que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido a favor de la ciudadanía, reconociéndole su derecho a participar de la democracia al tenor de las previsiones de las cláusulas atinentes a la soberanía popular y al Estado social y democrático de derecho, a la luz de los artículos 2 y 7 de la carta sustantiva. Se reconoce así a la población la oportunidad real y efectiva de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra ley fundamental, a fin de garantizar la supremacía constitucional, el orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. En este orden de ideas, atendiendo al criterio sentado por la Sentencia TC/0345/19, tanto la legitimación procesal activa o calidad de *cualquier persona* que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía.

8.13. Por otra parte, si se trata de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre que este colegiado pueda verificar la regularidad de su constitución y registro de acuerdo con la ley; es decir, cuando se trate de entidades dotadas de personería jurídica y *capacidad procesal*<sup>16</sup> para actuar en justicia. Estos presupuestos, sujetos a la necesaria complementación de pruebas atinentes a la aplicación de la norma atacada con una vinculación existente entre el objeto social de la persona moral o un derecho subjetivo del que esta sea titular, justifican los lineamientos jurisprudenciales previamente establecidos

<sup>16</sup> TC/0028/15.

Expediente núm. TC-01-2023-0041 interpuesta por Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., y 2) Expediente núm. TC-01-2024-0014 interpuesta por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), ambos relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

por esta sede constitucional<sup>17</sup> para la atribución de legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

8.14. Al tenor de la exposición anterior, en virtud de la documentación depositada en el expediente de la especie, se advierte que la parte accionante en inconstitucionalidad, Altice Dominicana S.A., sociedad comercial organizada y existente de conformidad con las leyes de la República Dominicana, con R.N.C. número 1-01-61878-7, y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A. (Claro), sociedad comercial legalmente constituida, con R.N.C. número 101001577, gozan ambas de legitimidad activa para interponer una acción de inconstitucionalidad en contra de la Resolución núm. 070-2023, al tratarse de disposiciones que regulan de manera directa la actividad comercial de las referidas entidades prestadoras de servicios de telecomunicación.

## **9. Fusión de expedientes**

9.1. Al estudiar los documentos que forman los expedientes que nos ocupan, advertimos que existen dos acciones directas de inconstitucionalidad, las cuales tienen como objeto impugnar la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023), que dicta el denominado *Reglamento del Servicio de Itinerencia (Roaming) Automático Nacional*. Dichas acciones fueron interpuestas por Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro).

<sup>17</sup> TC/0535/15 [reconoce legitimación activa a una institución gremial (Colegio Dominicano de Contadores Públicos) en relación a una norma que regula la actividad profesional de sus miembros]; TC/0489/17 [reconoce legitimación activa a una sociedad comercial por demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido], y TC/0584/17 [reconoce legitimación activa a una fundación al considerarse afectada por los decretos atacados en la acción].

Expediente núm. TC-01-2023-0041 interpuesta por Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., y 2) Expediente núm. TC-01-2024-0014 interpuesta por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), ambos relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

9.2. En este orden, en el derecho común existe el mecanismo procesal denominado fusión de expedientes, que utilizan los tribunales en los casos en que existen varias demandas o recursos conexos, por compartir el mismo objeto y la misma causa. La fusión de expedientes tiene como finalidad resolver varios asuntos mediante un solo procedimiento y una sola sentencia, en interés de garantizar el principio de economía procesal y, consecuentemente, la buena administración de justicia.

9.3. La fusión de expedientes puede ser utilizada en la materia que nos ocupa, en virtud de lo previsto en el artículo 7.12 de la Ley núm. 137-11, texto según el cual,

*para la solución de toda imprevisión, oscuridad, insuficiencia o ambigüedad de esta ley, se aplicarán supletoriamente los principios generales del derecho procesal constitucional y solo subsidiariamente las normas procesales afines a la materia discutida, siempre y cuando no contraigan los fines de los procesos y procedimientos constitucionales y los ayuden a su mejor desarrollo.*

9.4. De manera que ordenar la fusión de las referidas acciones de inconstitucionalidad es coherente con el principio de celeridad, previsto en el artículo 7.2 de la Ley núm. 137-11, en el cual se establece que *[l]os procesos de justicia constitucional, en especial los de tutela de los derechos fundamentales, deben resolverse dentro de los plazos constitucional y legalmente previstos sin demora innecesaria.*

9.5. En este sentido, conviene destacar que mediante Sentencia TC/0094/12, del veintiuno (21) de diciembre del dos mil doce (2012), este tribunal ordenó la fusión de dos expedientes relativos a acciones de inconstitucionalidad, en el

Expediente núm. TC-01-2023-0041 interpuesta por Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., y 2) Expediente núm. TC-01-2024-0014 interpuesta por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), ambos relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

entendido de que se trata de [...] *una facultad discrecional de los tribunales que se justifica cuando lo aconseja una buena administración de justicia, siempre que la fusión de varias demandas o acciones interpuestas ante un mismo tribunal y contra el mismo acto puedan ser decididos por una misma sentencia.*<sup>18</sup>

9.6. Por las razones indicadas, en la especie procede fusionar, como al efecto se fusionan, los dos (2) expedientes que se describen a continuación:

1. Expediente núm. TC-01-2023-0041, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta el veintiuno (21) de septiembre del dos mil veintitrés (2023) por Altice Dominicana, S.A., en contra de la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) en fecha seis (6) de julio del año dos mil veintitrés (2023).

2. Expediente núm. TC-01-2024-0014, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta el ocho (8) de febrero del dos mil veinticuatro (2024) por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), en contra de la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) en fecha seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023).

## **10. Cuestión previa sobre la naturaleza de los vicios de constitucionalidad invocados**

10.1. Antes de ponderar las pretensiones sobre el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad admitida a trámite, este tribunal constitucional considera

<sup>18</sup> Sentencias TC/0089/13, del cuatro (4) de junio de dos mil trece (2013) y TC/0254/13, del doce (12) de diciembre de dos mil trece (2013).

Expediente núm. TC-01-2023-0041 interpuesta por Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., y 2) Expediente núm. TC-01-2024-0014 interpuesta por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), ambos relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

oportuno reiterar la clasificación de las infracciones o vicios de constitucionalidad reconocidos en su doctrina constitucional, según se expone a continuación.

10.2. Los indicados vicios han sido enunciados y definidos por las Sentencias TC/0274/13, TC/0415/15, TC/0421/19, TC/0445/19, TC/0560/19 y TC/0291/22; a saber: a) *Vicios de forma o de procedimiento*, generados al momento de la formación de la norma o acto estatal (decreto, reglamento, resolución u ordenanza), a falta de su aprobación o emisión de acuerdo con las disposiciones consagradas en la carta sustantiva, los cuales causan una irregularidad que afecta irremediablemente la validez y constitucionalidad del precepto cuestionado; b) *vicios de fondo*, que afectan el contenido de la norma o acto impugnado, por colisionar con una o varias de las disposiciones de la Carta Sustantiva; c) *vicios de competencia*, suscitados cuando la norma o acto estatal ha sido aprobado por un órgano carente de facultad legal para hacerlo.

10.3. Luego de analizar la instancia concerniente a la presente acción directa de inconstitucionalidad, se advierte que en ella se invocan vicios de fondo, en razón de que los accionantes cuestionan la constitucionalidad de la resolución impugnada, aduciendo que las mismas vulneran los artículos 40, numeral 15, 50, 51, 69, numeral 10, 74, numeral 2, 128, numeral 1, apartado b, y 138, numeral 2 de la Constitución dominicana. Por tanto, procede que el Tribunal Constitucional conozca de los vicios de fondo invocados en la presente acción directa de inconstitucionalidad.

## **11. Análisis de los medios de inconstitucionalidad invocados por el accionante**

11.1. Según ha sido expuesto, el presente caso tiene por objeto el conocimiento de las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por Altice

Expediente núm. TC-01-2023-0041 interpuesta por Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., y 2) Expediente núm. TC-01-2024-0014 interpuesta por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), ambos relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), en fecha seis (6) de julio del año dos mil veintitrés (2023). En sus instancias, los referidos accionantes alegan que la aludida normativa contraviene: (a) el principio de legalidad al pretender regular el contenido esencial de un derecho fundamental mediante reglamento (artículo 74.2); (b) la libertad de empresa (artículo 50), (c) el derecho de propiedad (artículo 51), (d) el debido proceso administrativo (artículo 69.10 y 138.2), (e) la potestad reglamentaria (artículo 128,1.b), y (f) el principio de razonabilidad (artículo 40.15).

**a. La presunta vulneración del principio de legalidad al pretender regular el contenido esencial de un derecho fundamental mediante reglamento (Art. 74.2), y (e) a la potestad reglamentaria**

11.2. Con relación al alegato que figura en el epígrafe precedente, el Tribunal Constitucional expone los siguientes razonamientos:

11.3. Tal como se ha indicado previamente, Altice Dominicana, S.A., invoca mediante su instancia de inconstitucionalidad que la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023), impugnada en inconstitucionalidad, vulnera el artículo 74.2 de la Constitución. Dicho accionante fundamenta esencialmente su alegato en el siguiente argumento:

*...Dicho lo anterior comenzaremos por destacar que dentro del catálogo de Derechos Fundamentales previstos por la Constitución Dominicana se encuentra la “Libertad de Empresa” establecida en su*

Expediente núm. TC-01-2023-0041 interpuesta por Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., y 2) Expediente núm. TC-01-2024-0014 interpuesta por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), ambos relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*artículo 50, según el cual [...], de lo cual se colige que las limitaciones que se pueden prescribir con respecto a este derecho deben hacerse mediante la propia Constitución o por ley, lo cual queda reafirmado por el mandato del posterior artículo 74.2 de dicha carta magna, según el cual [...], lo cual evidencia que cuando se trate de regular un Derecho Fundamental el único instrumento jurídicamente viable para ello es (en adición al mandato constitucional mismo) la ley en sentido estricto como acto propio del poder legislativo [...].*

*Honorables magistrados, la idea que queremos transmitir con la invocación de las opiniones doctrinales y precedentes jurisprudenciales antes citados es que la obligación de regular los derechos fundamentales mediante ley es la garantía que tienen las personas físicas y morales de que sus derechos y/o intereses esenciales y/o fundamentales deben ser normados por un órgano que además de ser el producto de la voluntad popular, es el que mayor consenso requiere para la toma de decisiones de esa trascendencia [...].*

11.4. A su vez, la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), tuvo a bien aducir lo siguiente, respecto a la indicada disposición constitucional:

*...Este texto constitucional nos revela que las limitaciones o restricciones de los derechos fundamentales solo pueden hacerse por ley adjetiva, ley que es aprobada por el Congreso Nacional [...].*

*Del citado precedente constitucional que interpreta el artículo 74.2 de la Constitución queda claro que el contenido esencial de un derecho fundamental no admite restricción de ningún tipo, ni el legislador ni*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*nadie, mientras que su parte no esencial solo podría ser restringida o limitada por el legislador.*

*Esto revela que en la especie no es necesario ni tan siquiera discutir si se trata de una restricción al contenido esencial o no del derecho fundamental, pues, de todos modos, estamos ante una actuación contraria a la Constitución (art. 74.2) por parte del INDOTEL. En efecto, en la especie, no se trata de una decisión legislativa sino de una resolución del INDOTEL, ni tampoco una decisión administrativa que emane de un mandato expreso y concreto del legislador.*

11.5. En efecto, en cuanto a la regulación del ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, la Constitución de la República Dominicana dispone en su artículo 74.2, lo que sigue:

***Artículo 74.- Principios de reglamentación e interpretación.*** *La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: [...].*

*2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad.*

11.6. De acuerdo con el mandato constitucional precedente, la regulación de las disposiciones iusfundamentales solo debe hacerse por ley. En tal virtud, al ser la norma impugnada una que ha sido emitida por el Instituto Dominicano de Telecomunicaciones (INDOTEL), es imperativo traer a colación el principio de legalidad de la Administración. Al respecto, este tribunal constitucional, en



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Sentencia TC/0619/16, del veinticinco (25) de noviembre del dos mil dieciséis (2016), tuvo a bien estatuir lo siguiente:

*y. El principio de legalidad de la Administración, como bien apunta la doctrina administrativista, tiene dos dimensiones, una formal y otra material: en la primera, es decir en la formal, supone la necesidad de no infligir normas jurídicas aplicables cualquiera que sea; en la segunda, la dimensión material, se impone a veces que la actuación de la Administración encuentre su cobertura en una norma de rango de ley precisamente.*

11.7. En la especie, se advierte que, la Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones, reconoce la potestad del INDOTEL para *[e]laborar reglamentos de alcance general y dictar normas de alcance particular, dentro de las pautas de la presente ley.*<sup>19</sup> En ese mismo sentido, la referida legislación reconoce entre las funciones del Consejo Directivo de dicha institución la de *[d]ictar reglamentos de alcance general y normas de alcance particular, dentro de las reglas y competencias fijadas por la presente ley y manteniendo el criterio consultivo de las empresas prestadoras de los diversos servicios públicos regulados y de sus usuarios,*<sup>20</sup> por lo que al dictarse la resolución ahora impugnada se cumple con la dimensión material del principio de legalidad: una actuación de un órgano de la administración amparada en un texto legal.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Artículo 77.a de la Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones.

<sup>20</sup> Artículo 84.b de la Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones.

<sup>21</sup> Es necesario señalar que, en Sentencia TC/0847/18, del diez (10) de diciembre del año dos mil dieciocho (2018), este colegiado constitucional reconoció que unas disposiciones —el artículo 10 (completo) y anexo B de la Resolución núm. 160-05, del trece (13) de octubre del año dos mil cinco (2005)— dictadas por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), que regulaban el máximo tarifario a ser cobrado a las compañías que fueren beneficiarias de la retransmisión, no configuraban, en principio, una vulneración al principio de legalidad de la administración. Reconociendo, en consecuencia, la potestad reglamentaria para regular asuntos relacionados con las telecomunicaciones, reconocida por la Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones, a INDOTEL y la inexistencia de un conflicto aparente entre el ejercicio de esta facultad y las condiciones impuestas por la Constitución para la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales de las empresas prestadoras de tales servicios.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

11.8. En cuanto a la dimensión formal del principio, es decir, si al emitirse la Resolución núm. 070-2023, que dicta el reglamento del Servicio de Itinerancia (ROAMING) Automático Nacional, el Instituto Dominicano de Telecomunicaciones (INDOTEL) infringió la Ley núm. 153-98, se ha podido constatar que es la referida normativa la que con claridad dispone su finalidad de constituirse en,

*...el marco regulatorio básico que se ha de aplicar en todo el territorio nacional, para regular la instalación, mantenimiento y operación de redes, la prestación de servicios y la provisión de equipos de telecomunicaciones. La misma deberá ser interpretada de conformidad con los convenios internacionales ratificados por la República Dominicana y se complementará con los reglamentos dictados por las autoridades competentes,<sup>22</sup>*

*estableciendo entre sus objetivos centrales el de [p]romover 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.<sup>23</sup>*

11.9. A tales fines, entre las obligaciones generales que se les imponen a los concesionarios de servicios de telecomunicaciones están los de [p]ermidir el libre acceso a sus redes y a los servicios que por ellas presten, en condiciones reglamentarias y no discriminatorias, a los prestadores y usuarios de servicios de telecomunicaciones, a los generadores y receptores de información y a los

<sup>22</sup> Artículo 2 de la Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones.

<sup>23</sup> Artículo 3.e de la Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*proveedores y usuarios de servicios de información<sup>24</sup>, así como el de consentir en [l]a interconexión de las redes de los distintos prestadores de servicios públicos de telecomunicaciones<sup>25</sup> y ...celebrar acuerdos entre sí para compartir edificios, sistemas, facilidades y equipos, los que previamente a su implementación deberán ser comunicados al órgano regulador<sup>26</sup>, por ser los bienes garantizados por medio de las telecomunicaciones de interés público y social para el Estado dominicano.*

11.10. Como se puede apreciar, el Instituto Dominicano de Telecomunicaciones (INDOTEL) goza de la potestad de intervenir en el mercado y regular la forma en que los concesionarios brindan los servicios públicos de telecomunicaciones a los usuarios. Por tanto, el ejercicio de dicha potestad se sustenta precisamente en la existencia de una disposición jurídica que le faculta para dictar reglamentos de alcance general conforme al criterio del propio órgano rector del sistema de las telecomunicaciones, tomando como parámetro los principios de efectividad de la administración, la libre competencia, así como el interés público y social. En tal virtud, contrario a los alegatos de la parte accionante, no puede configurarse en modo alguno violación al principio de legalidad al ejercer esta institución del Estado dicha facultad derivada de la Ley núm. 153-98, en plena observancia a lo dispuesto por la Constitución en su artículo 74.2.

11.11. Debido a la conexidad de lo abordado, es necesario indicar que la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), tuvo a bien aducir que la resolución ahora impugnada en inconstitucionalidad contraviene el artículo

<sup>24</sup> Artículo 30.d de la Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones.

<sup>25</sup> Artículo 51 de la Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones.

<sup>26</sup> Artículo 52 de la Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

128,1.b<sup>27</sup> de la *norma normarum*. Para sustentar esto, el referido accionante expuso lo siguiente:

*De lo anterior resulta, para el dictado de reglamentos normativos o del denominado “Reglamento Ejecutivo” como el aprobado por el INDOTEL se requiere de una habilitación legal concreta, que no basta como vemos, que el legislador haya dicho o reconocido que una órgano o ente de la Administración dispone de potestad reglamentaria, sino que el ejercicio de dicha potestad debe realizarse conforme a los lineamientos y habilitaciones expresamente señalados por la ley.*

*Por tanto, que el INDOTEL tenga potestad reglamentaria. no quiere decir que al igual que el Presidente de la República puede dictar reglamentos normativos “cuando fuere necesario”. Como tampoco y por las mismas razones, puede derivarse que como el INDOTEL ha sido creado como órgano regulador de las telecomunicaciones, encargado de velar por el cumplimiento de la ley 153-98, pueda colegirse que se tenga potestad reglamentaria para cualquier ámbito vinculado a las telecomunicaciones. El poder reglamentario y el fundamento de la potestad reglamentaria deniegan tal posibilidad [...].*

*Como colofón de todo lo antes expuesto y que en síntesis puede resumirse en que para el caso que estamos examinando no existe en la Ley 153-98 una habilitación concreta para ejercer facultad reglamentaria sobre la obligación de ofrecer el servicio de itinerancia;*

<sup>27</sup> **Artículo 128.- Atribuciones del presidente de la República.** La o el presidente de la República dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado.

1) En su condición de Jefe de Estado le corresponde:

[...] **b)** Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario;

Expediente núm. TC-01-2023-0041 interpuesta por Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., y 2) Expediente núm. TC-01-2024-0014 interpuesta por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), ambos relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*pues para el ejercicio de esta potestad privilegiada es necesario contar con una delegación legislativa expresa [...].*

11.12. Como más arriba se ha señalado, el INDOTEL ostenta la facultad normativa para elaborar reglamentos de alcance general que tengan por objeto la regulación de los servicios de telecomunicaciones, ello sobre la base de la habilitación recibida por la Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones. Por lo tanto, contrario a los alegatos de la parte accionante, la emisión de la Resolución núm. 070-2023, que dicta el reglamento del Servicio de Itinerancia (ROAMING) Automático Nacional, no deviene en una vulneración a la potestad reglamentaria reconocida por la Constitución a la Administración. En tal virtud, se rechazan los presentes medios de inconstitucionalidad al no verificarse vulneración de disposición constitucional alguna.

- b. En cuanto a la alegada la violación a la libertad de empresa (Art. 50).**
- c. El derecho de propiedad (artículo 51)**

11.13. Respecto a la vulneración del artículo 50 de la Constitución, alegada por los accionantes, Altice Dominicana S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), el Tribunal Constitucional externa los razonamientos que siguen:

11.14. Mediante sus instancias de inconstitucionalidad, la parte accionante, alega que la Resolución núm. 070-2023, que dicta el reglamento del Servicio de Itinerancia (ROAMING) Automático Nacional, impugnada en inconstitucionalidad, vulnera el artículo 50 de la Constitución. Este criterio se fundamenta, a juicio del accionante, en que las disposiciones reglamentarias cuestionadas en inconstitucionalidad —en específico las correspondientes a los



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

artículos 5.2, 7.1, 9, 12 y 14— pretenden tocar el contenido esencial del derecho a la libertad de empresa.

11.15. Pues, de acuerdo al accionante, *...el Núcleo Duro de la Libertad de Empresa no se agota con la facultad de iniciar y/o emprender una actividad económica, sino que comprende todo un haz de facultades que se desarrollan expost al inicio de operaciones del negocio de que se trate», las cuales consisten en (i) libertad contractual y (ii) libertad de comercializar. En este sentido, el aludido accionante aduce que ...las libertades de contratar y comercializar son parte nuclear del derecho a la libre empresa, es evidente que en el caso que nos ocupa el reglamento aprobado mediante la resolución impugnada ha pretendido regular dicho núcleo duro, lo cual evidentemente desborda la consistencia jurídica que puede abordar el reglamento como figura jurídica.*

11.16. En respuesta a los planteamientos de la accionante, este tribunal constitucional tiene a bien reiterar que, el derecho a la libertad de empresa:

*...puede ser conceptualizado como la prerrogativa que corresponde a toda persona de dedicar bienes o capitales a la realización de actividades económicas dentro del marco legal del Estado y en procura de obtener ganancias o beneficios lícitos. Esta es la concepción más aceptada en el derecho constitucional comparado, tal y como se puede evidenciar de la jurisprudencia que en ese sentido ha desarrollado la Corte Constitucional colombiana: “La libertad de empresa comprende la facultad de las personas de afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*ganancia. Esta libertad comprende, entre otras garantías, (i) la libertad contractual, es decir, la capacidad de celebrar los acuerdos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica; (ii) la libre iniciativa privada” (Ver Sentencia C-263/11, de fecha 6 de abril del 2011; Corte Constitucional de Colombia).<sup>28</sup>*

11.17. Sobre la base de estas premisas, es preciso distinguir claramente cuál es el alcance de la libertad de empresa respecto a un servicio de índole privada y un servicio estatal público como el que ofrece el Estado por medio de la concesionaria y accionante. Como ha estatuido esta corporación de justicia constitucional en otro caso en el que también se procuraba la impugnación de una resolución del INDOTEL,

*...esta libertad absoluta no es la que se otorga a las concesionarias, pues en razón de la naturaleza pública del servicio estatal que prestan, así como de las condiciones previstas en el contrato administrativo (y la naturaleza también especial de ese tipo de contrato), su actividad está sujeta, no simplemente a la voluntad de la entidad, sino también al diseño previo que haga el Estado al momento de otorgar la concesión, así como a las variaciones que, en aplicación de sus potestades exorbitantes y basado siempre en la protección del interés general, pueda disponer, como ocurre en la especie.<sup>29</sup>*

11.18. En tal virtud se ha de indicar que, como ha sido constante en la jurisprudencia de esta corte de justicia constitucional, el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de empresa *...no es absoluto, sino relativo, por lo que el Estado puede no solo regular su ejercicio sino incluso limitarlo, según*

<sup>28</sup>TC/0049/13, del nueve (9) de abril del dos mil trece (2013).

<sup>29</sup> TC/0847/18, del diez (10) de diciembre del dos mil dieciocho (2018).

Expediente núm. TC-01-2023-0041 interpuesta por Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., y 2) Expediente núm. TC-01-2024-0014 interpuesta por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), ambos relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*establece la parte in fine del artículo 50 de nuestro pacto fundamental [...].<sup>30</sup> Por lo tanto, [l]a 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.<sup>31</sup>*

11.19. Aunado a todo lo anterior, es necesario traer a colación que la prestación de los servicios relacionados a las telecomunicaciones —como es el caso del roaming— solo es posible mediante la explotación del espectro radioeléctrico, el cual,

*...es parte de aquellos bienes intangibles, de dominio público, natural, escaso e inalienable, que forma parte del patrimonio del Estado y que por su función social están sometidos a una regulación especial cuya utilización y otorgamiento de derecho de uso se harán de conformidad con la ley, garantizando los servicios de telecomunicaciones en todo el territorio, conforme a los principios del servicio universal sujeto a las normas y recomendaciones internacionales emanadas de los organismos internacionales de los que forma parte República Dominicana.<sup>32</sup>*

11.20. Tomando en consideración lo previamente señalado, este tribunal constitucional tiene a bien constatar que, las disposiciones de la resolución ahora impugnada que regulan las condiciones para el servicio de roaming automático nacional,<sup>33</sup> las obligaciones y derechos de la prestadora de red

<sup>30</sup> TC/0193/13, del veintitrés (23) de octubre del dos mil trece (2013).

<sup>31</sup> Ídem.

<sup>32</sup> TC/0351/14, del veintitrés (23) de diciembre de dos mil catorce (2014).

<sup>33</sup> Art. 5.2, de la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), en fecha seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

visita,<sup>34</sup> los cargos de acceso de roaming automático nacional,<sup>35</sup> el plazo para la firma del acuerdo de roaming automático nacional<sup>36</sup> y la intervención del INDOTEL,<sup>37</sup> contrario a lo aducido por la parte accionante, no configuran una conculcación al núcleo duro del derecho a la libertad de empresa. Ello debido a que el sector comercial de las telecomunicaciones no goza, de ninguna forma, de una libertad absoluta, toda vez que este constituye un servicio general de interés público.

11.21. Lo anterior, máxime, cuando es la misma Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones —que habilita al Instituto Dominicano de Telecomunicaciones (INDOTEL) para emitir la resolución objeto de impugnación—, la cual, desde un principio, ordena el libre acceso a las redes y los servicios por parte tanto de los proveedores y usuarios,<sup>38</sup> así como incluso permitir la interconexión de las redes entre los distintos prestadores de servicios públicos de telecomunicaciones<sup>39</sup> y llegar a acuerdos de cooperación susceptibles de ser supervisados por el órgano regulador,<sup>40</sup> todo ello con el fin de incentivar la competencia leal y efectiva en el mercado de servicios públicos de telecomunicaciones.<sup>41</sup>

11.22. En suma, la actividad económica de los concesionarios se encuentra supeditada a la consecución de los fines trazados por las autoridades competentes. Al ser el medio en virtud del cual se prestan los servicios de telecomunicaciones —el espectro radioeléctrico— un bien no susceptible de propiedad privada, y su utilización el resultado de una concesión condicionada

<sup>34</sup> Art. 7.1, ibidem.

<sup>35</sup> Art. 9, ibidem.

<sup>36</sup> Art. 12, ibidem.

<sup>37</sup> Art. 14, ibidem.

<sup>38</sup> Artículo 30.d de la Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones.

<sup>39</sup> Artículo 51 de la Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones.

<sup>40</sup> Artículo 52 de la Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones.

<sup>41</sup> Artículo 3.e de la Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

por parte del Estado dominicano, entonces, la imposición de obligaciones por parte de este último en procura de garantizar la efectividad y universalización del acceso a los referidos servicios constituye una potestad que no contraviene, de manera alguna, el derecho fundamental a la libertad de empresa.

11.23. En cuanto a la conculcación del artículo 51 de la Constitución, alegada por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), el Tribunal Constitucional tiene a bien señalar lo siguiente:

11.24. La referida parte accionante aduce que, la Resolución núm. 070-2023, que dicta el reglamento del Servicio de Itinerancia (ROAMING) Automático Nacional, impugnada en inconstitucionalidad, vulnera el artículo 51 de la Constitución. Para justificar sus alegatos en su instancia se exponen los razonamientos siguientes:

*Traemos a colación estos textos constitucionales porque ellas se violan en el caso de la especie al obligar a una prestadora a compartir una parte o toda la infraestructura de red que ha desplegado con sus propios recursos, para permitir ofertar el servicio de “roaming” automático nacional concediendo mandatoriamente, ese derecho a una tercera prestadora que no ha desplegado su propia red. Es obvio que esa obligación conlleva una restricción a los dos derechos fundamentales antes citados. Y esto es justamente lo que establece el reglamento que ahora se impugna. Como ya hemos dicho el artículo 5 del reglamento establece la obligación de compartir la red de una prestadora para facilitar su acceso a una prestadora sin red [...].*

*En efecto, la red que despliega cada prestadora de servicios públicos de telecomunicaciones forma parte de su patrimonio. Aunque en*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*derecho de las telecomunicaciones se habla de redes públicas, este concepto hace alusión al hecho de que es una red a la que puede conectarse cualquier usuario que contrate con esa prestadora y pague por el servicio ofertado, pero ello no quita que la titularidad de dicha infraestructura de red es propiedad de la prestadora que ha hecho la inversión y el despliegue de la misma; por eso esta obligación de compartir la red supone necesariamente una restricción de ese derecho de propiedad.*

11.25. Sobre el derecho fundamental a la propiedad, este tribunal constitucional, mediante Sentencia TC/0125/15, del cuatro (4) de julio del dos mil dieciocho (2018), concretó lo siguiente:

*n. Este colegiado ha definido el derecho de propiedad como “el derecho exclusivo al uso de un objeto o bien aprovecharse de los beneficios que este bien produzca y a disponer de dicho bien, ya sea transformándolo, distrayéndolo o transfiriendo los derechos sobre los mismos”. En esta tesitura, ha indicado que el derecho de propiedad tiene tres dimensiones para que pueda ser efectivo, como son: el goce, el disfrute y la disposición (TC/0088/12).*

*o. Sin embargo, tal criterio no debe ser asimilado en términos aislados de otros elementos que forman parte de la fisonomía constitucional del derecho de propiedad. Cuando el artículo 51 lo reconoce indicando que toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes, también establece que la propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Es justamente este elemento el que justifica la imposición de una serie de límites, más o menos intensos, que inciden directamente sobre el ejercicio de dicho derecho.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*p. Sobre el particular, consideramos que el derecho de propiedad privada está compuesto por dos elementos esenciales: utilidad individual y función social. Esto implica que no es posible desnaturalizar el concepto de función social subyugándolo a su absoluta discrecionalidad, sino que las limitaciones al ejercicio del derecho por efecto de la función social han de estar constitucionalmente justificadas.*

11.26. Por tanto, al igual que con la libertad de empresa, el ejercicio de este derecho no se encuentra exento de límites. En efecto, ha sido el mismo constituyente que al configurar le referida disposición iusfundamental reconoció su función social,<sup>42</sup> dimensión esta de la propiedad privada que, en la especie, comporta obligaciones ineludibles a los sujetos de derecho debido a la naturaleza pública inherente a los servicios de telecomunicaciones.

11.27. Pues, como ya se ha tenido la oportunidad de precisar, la Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones —que constituye el fundamento legal de la resolución ahora impugnada—, reconoce entre sus principales objetivos de interés público y social<sup>43</sup> el de 1) garantizar el servicio universal, 2) promover la prestación de servicios de telecomunicaciones con características de calidad y precio, 3) asegurar el derecho del usuario a elegir el prestador del servicio de telecomunicaciones que a su criterio le convenga, 4) ratificar el principio de la libertad de la prestación, por parte de titulares de concesiones obtenidas de acuerdo a la ley, 5) 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, 6) asegurar el ejercicio, por parte del Estado, de su función de regulación y fiscalización de las

<sup>42</sup> **Artículo 51.- Derecho de propiedad.** El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. **La propiedad tiene una función social que implica obligaciones.** Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes [...].

<sup>43</sup> Artículo 3 de la Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

modalidades de prestación, y 7) garantizar la administración y el uso eficiente del dominio público del espectro radioeléctrico.

11.28. Con base en estos principios y las obligaciones impuestas a las concesionarias es que INDOTEL, mediante Resolución núm. 070-2023, ordena a las prestadoras de servicios a llegar a acuerdos de cooperación para facilitar la interconexión y compartimiento de sus infraestructuras, todo ello con la posibilidad de que la autoridad en telecomunicaciones pueda intervenir para garantizar, en última instancia, la función social de las telecomunicaciones y el acceso universal al roaming en el territorio nacional. Aunado a ello, se ha de traer a colación que el aludido servicio es prestado mediante el uso del espectro radioeléctrico, bien de dominio público no susceptible de propiedad privada<sup>44</sup> cuya explotación ha de ser llevada a cabo según lo ordenado por la Constitución y la ley, así como bajo la vigilancia y regulación del INDOTEL.

11.29. En tal virtud, a la luz de la dimensión social de la propiedad privada, las interconexiones que puedan tener lugar entre las redes públicas desplegadas por las empresas prestadoras de servicios de telecomunicaciones con el fin de garantizar el Servicio de Itinerancia (Roaming) Nacional no constituyen una vulneración a sus respectivos patrimonios, toda vez que el derecho fundamental a la propiedad no es absoluto y el mismo se encuentra supeditado a la consecución de los fines de interés público y social pautados por el Estado dominicano. Por tanto, y en atención a las anteriores consideraciones, procede desestimar los presentes medios de inconstitucionalidad.

<sup>44</sup> Criterio reiterado en TC/0351/14, TC/0315/15 y TC/0144/16.

Expediente núm. TC-01-2023-0041 interpuesta por Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., y 2) Expediente núm. TC-01-2024-0014 interpuesta por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), ambos relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**d. Sobre la aducida conculcación al debido proceso administrativo (Art. 69.10) y la potestad reglamentaria (Art. 138.2)**

11.30. Respecto a la vulneración de los artículos 69.10 y 138.2 de la Constitución, alegada por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), el Tribunal Constitucional externa los razonamientos que siguen:

11.31. Mediante su instancia de inconstitucionalidad, la parte accionante, aduce que la Resolución núm. 070-2023, que dicta el reglamento del Servicio de Itinerancia (ROAMING) Automático Nacional, impugnada ahora en inconstitucionalidad, vulnera el debido proceso administrativo y la potestad reglamentaria de la administración. Para justificar sus alegatos, la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A. (Claro) señala que, al someter la presente regulación a consulta pública, INDOTEL no presentó el análisis de impacto regulatorio exigido por el artículo 22 de la Ley núm. 167-21, de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites.

11.32. Al respecto, este colegiado constitucional, mediante Sentencia TC/0426/18, del doce (12) de noviembre del dos mil dieciocho (2018), recalcó la importancia del debido proceso administrativo en toda actuación de la administración pública, pues:

*...el debido proceso administrativo sirve como límite contra la eventual arbitrariedad de la administración pública en sus actuaciones. Por tanto, la exigencia de que la Administración ciña su actuación a un procedimiento previamente creado, en todos y cada uno de sus actos, constituye una garantía de que la actividad administrativa es transparente, objetiva, participativa y, sobre todo, que se realiza para*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*garantizar el pleno respeto a los derechos de las personas que se relacionan con la administración en cuestión».*

11.33. Así mismo, en cuanto a lo atinente a la potestad reglamentaria de la administración y su subordinación a la ley, en Sentencia TC/0114/18, del veintiuno (21) de mayo del dos mil dieciocho (2018), esta corte de justicia constitucional estatuyó:

*g. Al respecto, resulta imprescindible delimitar la incuestionable potestad reglamentaria de la administración pública, en este caso la Corporación del Acueducto y Alcantarillado (CAASD) lo cual no implica soslayar que las normas reglamentarias, al no tener rango de leyes están afectadas por el principio de jerarquía normativa que las subordina, precisamente, a la ley, dado que el reglamento es secundario, subalterno, inferior y complementario de las leyes, por cuanto es un producto de la administración, a diferencia de la ley que se legitima en la voluntad popular, los reglamentos deben estar subordinados a la ley.*

11.34. En tal virtud, como ha sido señalado por el accionante, el artículo 22 de la Ley núm. 167-21 prescribe lo siguiente:

***Consulta pública de las propuestas de regulación.*** *Los entes y órganos de la Administración Pública, someterán a consulta pública sus propuestas de regulación, junto con su respectivo análisis de impacto regulatorio y cualquier otro documento que lo requiera.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

11.35. Sobre este punto, el mismo Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) reconoce la omisión del referido análisis de impacto regulatorio al señalar que:

*[s]i bien es cierto que el artículo 9 de la Ley núm. 167-21 citado por las indicadas entidades establece la necesidad del análisis de impacto regulatorio y su contenido mínimo, también lo es que este órgano regulador, desde el mes de marzo del año 2022, ha manifestado al Ministerio de la Administración Pública (MAP), órgano rector en materia de mejora Regulatoria, el interés del INDOTEL de recibir las capacitaciones necesarias para poder dar cumplimiento a los requerimientos de los Análisis del Impacto Regulatorio y de Calidad Regulatoria, sin que a esta fecha dicho órgano rector haya convocado a las mismas.*

A renglón seguido indica que:

*[p]osteriormente, en el mes de agosto del año 2022, fue aprobado el Reglamento de Aplicación de la Ley núm. 167-21 mediante el Decreto 486-22, el cual dispone en su artículo 9, que el MAP emitirá un instructivo de Análisis de Impacto Regulatorio que incluirá una guía para su realización, las metodologías a ser utilizadas, así como los formularios necesarios. En ocasión de dicho reglamento, nuevamente el INDOTEL se acercó en distintas ocasiones entre los meses de octubre de 2022 y mayo 2023, con el interés de recibir la retroalimentación necesario.*

11.36. Si bien es cierto que INDOTEL no presentó en consulta pública el reglamento ahora enjuiciado junto al análisis de impacto regulatorio exigido, no



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

menos cierto es que el Ministerio de Administración Pública (MAP), como señala la parte accionada, no ha dado cumplimiento con la parte capital del artículo 9 del Decreto núm. 486-22, contentivo del Reglamento de Aplicación de la Ley núm. 167-21, de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites, el cual dispone lo siguiente:

*Metodologías e instructivos para el Análisis de Impacto Regulatorio. La metodología a ser utilizada por los entes y órganos de la Administración pública dependerá del tipo de Análisis de Impacto Regulatorio a ser realizado, el tipo de costos y beneficios, entre otros factores. El Ministerio de Administración Pública emitirá un instructivo de Análisis de Impacto Regulatorio que incluirá una guía para su realización, las metodologías a ser utilizadas, así como los formularios necesarios.*

11.37. En efecto, como ha señalado la referida autoridad de las telecomunicaciones, a la fecha no se ha emitido el aludido instructivo de análisis de impacto regulatorio, cuestión esta que comporta un óbice al debido proceso administrativo que no puede ser imputado al INDOTEL, toda vez que el incumplimiento de la especie es el resultado de una prolongada ausencia regulatoria sobre la materia por parte del poder ejecutivo. Por lo tanto, mal hiciera esta corporación constitucional si sancionara la norma ahora impugnada por el incumplimiento por parte del órgano emisor de una disposición legal que no ha sido desarrollada por el Ministerio de la Administración (MAP) y, que, en consecuencia, se encuentra desprovista de todo contenido o mandato normativo preciso. Por esta razón se desestima el presente medio de inconstitucionalidad.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**e. Respecto a la alegada violación al principio de razonabilidad (Art. 40.15)**

11.38. Sobre la vulneración del artículo 40.15 de la Constitución, alegada por el accionante, Altice Dominicana S.A., el Tribunal Constitucional externa los argumentos que siguen:

11.39. La parte accionante invoca como infracción constitucional el hecho de que la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023), viola el principio de razonabilidad, pues dicha norma obliga a los proveedores mayoritarios a compartir coactivamente sus redes por el precio que la autoridad de telecomunicaciones diga, lo cual a su parecer resulta totalmente irrazonable y desproporcionado.

11.40. Para poder determinar la razonabilidad de una norma se recurre, en el derecho constitucional comparado, a someter la disposición cuestionada a un test de razonabilidad, a fin de establecer si cumple con los parámetros constitucionales exigidos por el artículo 40.15<sup>45</sup> de la Constitución de la República en cuanto a la justicia y utilidad de la norma. En ese sentido, el instrumento convencionalmente más aceptado, por la jurisprudencia constitucional comparada, es el test de razonabilidad, cuyos componentes ya han sido desarrollados por este tribunal en el precedente fijado en Sentencia TC/0044/12, del veintiuno (21) de septiembre del dos mil doce (2012):

<sup>45</sup> **Artículo 40.- Derecho a la libertad y seguridad personal.** Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto: [...] **15)** A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica [...].

Expediente núm. TC-01-2023-0041 interpuesta por Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., y 2) Expediente núm. TC-01-2024-0014 interpuesta por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), ambos relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- *Establecer qué se busca con la norma objetada (análisis de la finalidad);*
- *determinar cómo se va a lograr lo buscado (análisis de medio);*
- *determinar qué tan propicia es la medida para alcanzar lo buscado (análisis de la relación medio-fin).*

11.41. En cuanto al primer criterio del test de razonabilidad, (el análisis del fin buscado), advertimos que la aludida resolución núm. 070-2023, procura disponer los principios y condiciones generales para la prestación del servicio de Itinerancia (Roaming) Automático Nacional, estableciendo una regulación que permita a los usuarios continuar usando los servicios móviles de voz y de datos en sus equipos terminales cuando se encuentren fuera del área de cobertura de su prestadora de servicios de telecomunicaciones y acceden a la de otras prestadoras con las cuales la suya haya suscrito previamente un acuerdo de roaming. Con ello se pretende permitir el acceso al mercado a nuevas concesionarias o prestadoras emergentes de servicios, así como facilitar los referidos servicios a las personas que viven en comunidades o sectores que presentan poco interés económico.

11.42. En relación con el segundo criterio (análisis de medio), la referida resolución núm. 070-2023, al exigirles a los concesionarios para operar en el negocio de las telecomunicaciones permitir la interconexión de las redes entre los distintos prestadores de servicios públicos de telecomunicaciones y llegar a acuerdos de cooperación susceptibles de ser supervisados por el órgano regulador para facilitar el servicio de Itinerancia (Roaming) Automático Nacional, resguarda la dignidad de los usuarios, así como su igualdad de oportunidades para acceder a los servicios brindados por las telecomunicaciones (artículos 39 y 40 CRD), y los derechos de los concesionarias o prestadoras emergentes de servicios (Art. 50 CRD). Además,



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

garantiza un marco de libre competencia e igualdad de oportunidades en el mercado de las telecomunicaciones (artículo 217 CRD).

11.43. En cuanto al tercer elemento del test (análisis de la relación medio-fin), el fin perseguido por la norma impugnada es el de garantizar el servicio de Itinerancia (Roaming) Automático Nacional para que los usuarios puedan disponer de estas prestaciones cuando se encuentren fuera del área de cobertura de su prestadora de servicios de telecomunicaciones móviles, o en una zona con poco interés económico; mientras que el medio para asegurar dicho propósito es propiciando acuerdos de cooperación que faciliten las interconexiones en condiciones de igualdad entre las nuevas concesionarias y prestadores de servicios públicos de telecomunicaciones ya asentadas en el mercado, todo esto bajo la supervisión de INDOTEL para evitar cualquier distorsión o impedimento no justificable que comporte un óbice a la universalización del servicio de roaming a nivel nacional. Dichas razones son suficientes para determinar la razonabilidad y proporcionalidad de la norma, por lo que el presente medio de inconstitucionalidad debe ser desestimado.

11.44. En definitiva, al haber sido desestimados cada uno de los alegatos aducidos por la parte accionante, este tribunal constitucional procede a rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad.

Esta decisión, aprobada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran los magistrados Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; Manuel Ulises Bonnelly Vega y Amaury A. Reyes Torres, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto disidente de la magistrada María del Carmen Santana de Cabrera. Consta en acta el voto salvado del magistrado José Alejandro Ayuso, el cual se incorporará a la presente decisión



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

Por las razones y motivos de hecho y de derecho anteriormente expuestos, el Tribunal Constitucional

**DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR** buenas y válidas, en cuanto a la forma, las presentes acciones directas en inconstitucionalidad, interpuestas, respectivamente, por Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A. (Claro), el veintiuno (21) de septiembre del dos mil veintitrés (2023) y ocho (8) de febrero del dos mil veinticuatro (2024), contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023), por haber sido interpuestas de conformidad con la ley.

**SEGUNDO: RECHAZAR**, en cuanto al fondo, las presentes acciones directas en inconstitucionalidad interpuestas por Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), en consecuencia, **DECLARAR** conforme a la Constitución de la República la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023).

**TERCERO: DECLARAR** los procedimientos del presente proceso libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**CUARTO: ORDENAR** la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro); a la parte accionada Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL); a la interviniente voluntaria, Wind Telecom, S.A; así como también a la Procuraduría General de la República.

**QUINTO: DISPONER** que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Aprobada: Miguel Valera Montero, primer sustituto, en funciones de presidente; José Alejandro Ayuso, juez; Fidias Federico Aristy Payano, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Sonia Díaz Inoa, jueza; Army Ferreira, jueza; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; José Alejandro Vargas Guerrero, juez.

**VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA**  
**MARÍA DEL CARMEN SANTANA DE CABRERA**

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario desarrollado en la sentencia y conforme a la opinión mantenida en la deliberación, ejerzo la facultad prevista en los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), a los fines de someter un voto disidente con respecto a esta decisión contenida en los expedientes núm. TC-01-2023-0041 y TC-01-2024-0014.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**I. Antecedentes**

1. En la especie, se tiene por objeto el conocimiento de las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A. (Claro), contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), en fecha seis (6) de julio del año dos mil veintitrés (2023), que dicta el denominado «Reglamento del Servicio de Itinerencia (Roaming) Automático Nacional». En sus instancias, los referidos accionantes alegan que la aludida normativa contraviene: (a) el principio de legalidad al pretender regular el contenido esencial de un derecho fundamental mediante reglamento (Art. 74.2); (b) la libertad de empresa (Art. 50), (c) el derecho de propiedad (Art. 51), (d) el debido proceso administrativo (Art. 69.10 y 138.2), (e) la potestad reglamentaria (Art. 128,1.b), y (f) el principio de razonabilidad (Art. 40.15), por lo que procura que se declare su inconstitucionalidad.

2. Al respecto, los artículos constitucionales previamente señalados establecen que:

*Artículo 74.2 Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad;*

*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*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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.*

*Artículo 51. Derecho de propiedad. El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes.*

*Artículo 69.10. Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*Artículo 138.2. Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. La ley regulará: 2) El procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos,*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*garantizando la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley.*

*Artículo 40. Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. 15) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica;*

3. La decisión alcanzada por la mayoría de este Tribunal Constitucional determina el rechazo de la acción directa de inconstitucionalidad, y en consecuencia **DECLARA CONFORME** a la Constitución de la República la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones el seis (6) de julio de dos mil veintitrés (2023).

4. Entre otras argumentaciones, la decisión mayoritaria establece que INDOTEL, mediante Resolución núm. 070-2023, ordena a las prestadoras de servicios a llegar a acuerdos de cooperación para facilitar la interconexión y compartimiento de sus infraestructuras, todo ello con la posibilidad de que la autoridad en telecomunicaciones pueda intervenir para garantizar, en última instancia, la función social de las telecomunicaciones y el acceso universal al roaming en el territorio nacional. Aunado a ello, se ha de traer a colación que el aludido servicio es prestado mediante el uso del espectro radioeléctrico, bien de dominio público no susceptible de propiedad privada cuya explotación ha de ser llevada a cabo según lo ordenado por la Constitución y la ley, así como bajo la vigilancia y regulación del INDOTEL.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**II. Consideraciones y fundamentos del voto disidente**

5. Sin embargo, nuestra disidencia radica en el fundamento de que queda demostrado en el presente caso que INDOTEL ha vulnerado los artículos 50, 51 y 74 de la Constitución al haber utilizado la vía reglamentaria para intentar regular el Derecho Fundamental a la Libre Empresa y el derecho de propiedad, este tribunal constitucional en el precedente de la Sentencia TC/0049/13 reconoce como parte de su núcleo: la libertad contractual y libertad de comercializar.

*El derecho a la libertad de empresa, consagrado en el artículo 50 de la Constitución de la República, puede ser conceptualizado como la prerrogativa que corresponde a toda persona de dedicar bienes o capitales a la realización de actividades económicas dentro del marco legal del Estado y en procura de obtener ganancias o beneficios lícitos. Esta es la concepción más aceptada en el derecho constitucional comparado, tal y como se puede evidenciar de la jurisprudencia que en ese sentido ha desarrollado la Corte Constitucional colombiana: “La libertad de empresa comprende la facultad de las personas de afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia. Esta libertad comprende, entre otras garantías, (i) la libertad contractual, es decir, la capacidad de celebrar los acuerdos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica; (ii) la libre iniciativa privada” (Ver Sentencia C-263/11, de fecha 6 de abril del 2011; Corte Constitucional de Colombia).*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

6. Además, se señala en la Sentencia TC/0150/17 que:

*La Constitución garantiza como derecho fundamental la libre empresa, comercio e industria, al reconocer que todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en ella y las que establezcan las leyes. Esta libertad implica producir, circulación económica, libertad de comercializar y participación en el mercado en las condiciones establecidas.*

7. De igual forma se establece las dimensiones del derecho a la propiedad en Sentencia TC/0088/12, precisando que:

*La concesión del derecho de propiedad tiene tres dimensiones para que pueda ser efectivo, como son: el goce, el disfrute y la disposición. Este derecho ha sido definido como el derecho exclusivo al uso de un objeto o bien aprovecharse de los beneficios que este bien produzca y a disponer de dicho bien, ya sea transformándolo, distrayéndolo o transfiriendo los derechos sobre los mismos.*

8. En el caso INDOTEL regula una cuestión específica y concreta como la obligatoriedad del Roaming Automático General imponiendo a las prestadoras de servicios la obligación de celebrar contratos y de ajustarse a las pautas de precios que fije esta institución. Lo que se traduce a una limitación a las empresas que ya han invertido en las tecnologías requeridas, así como también a su derecho de propiedad.

9. Se expone como justificación que con ello se pretende permitir el acceso al mercado a nuevas concesionarias o prestadoras emergentes de servicios, así



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

como facilitar los referidos servicios a las personas que viven en comunidades o sectores que presentan poco interés económico; sin embargo, no se toma en cuenta las medidas de innovación tecnológica y la inversión progresiva que han realizado las compañías accionantes.

10. En efecto, el alcance de la potestad reglamentaria debe estar limitado, es decir, no debe apartarse de las propias limitaciones establecidas por el legislador, porque en cambio, se estaría desbordando competencias. Ya que lo correcto sería que este tipo de deliberaciones, que restringen derechos fundamentales, se realicen ante el Poder Legislativo.

11. Evidentemente, no es lo mismo consensuar una regulación con los miembros que componen el Consejo Directivo del INDOTEL, específicamente cinco (5) miembros<sup>46</sup>, que consensuarla con las cámaras que conforman el Congreso Nacional, por lo que, al tratarse de una normativa tendente a regular derechos fundamentales, el artículo 112 de la Constitución dominicana prescribe se haga a través de una ley orgánica que requiere de una votación de las dos terceras partes.

12. De manera que, lo que se intenta por la vía reglamentaria es regular el aspecto de libre competencia del propio artículo 50 de la Constitución vinculado directamente al Derecho Fundamental a la Libre Empresa, restringiendo su contenido esencial, en las vertientes de libertad contractual y libertad de comercializar, y, el derecho de propiedad de las empresas.

13. Pues, si bien se argumenta como justificación de la medida la intención de proteger a los usuarios de localidades marginadas de la tecnología, también

<sup>46</sup> Artículo 81 de la Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones, del veintiocho (28) de mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998).

Expediente núm. TC-01-2023-0041 interpuesta por Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., y 2) Expediente núm. TC-01-2024-0014 interpuesta por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), ambos relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

dichas medidas procuran más bien favorecer a competidores que no han realizado las inversiones necesarias en tecnología, en efecto, desestimula la innovación e inversión tecnológica, para entonces hacer uso del Roaming Automático Nacional en los términos propuestos por el INDOTEL en la Resolución núm. 070-2023, específicamente, el artículo 5 establece la obligación de compartir la red de una prestadora para facilitar su acceso a una prestadora sin red.

### **Conclusión**

El Tribunal Constitucional debió haber: acogido las presentes acciones directas en inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones el seis (6) de julio de dos mil veintitrés (2023), y, consecuentemente, declarar no conforme con la Constitución, se comprueba vulneración a derechos fundamentales de las empresas accionantes tales como: libertad de empresa y derecho de propiedad; debido al desbordamiento de la potestad reglamentaria del INDOTEL, a través de su Consejo Directivo al emitir dicha normativa.

María del Carmen Santana de Cabrera, jueza

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha trece (13) del mes de noviembre del año dos mil veinticuatro (2024); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

**Grace A. Ventura Rondón**  
**Secretaria**

Expediente núm. TC-01-2023-0041 interpuesta por Altice Dominicana, S.A., y la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., y 2) Expediente núm. TC-01-2024-0014 interpuesta por la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A., (Claro), ambos relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 070-2023, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones el seis (6) de julio del dos mil veintitrés (2023).